

DEUX ASPECTS de l'ÉVOLUTION du PROTECTORAT FRANÇAIS EN ANNAM-TONKIN

La REPRÉSENTATION et l'ADMINISTRATION INDIGÈNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 2 Juin 1932, à 14 heures

PAR

Guy LEBEL

Administrateur des Services Civils de l'Indochine

JURY DE LA THÈSE

Président : M. MAUNIER, professeur.

Suffragants { *M. C. PERREAU.*
M. G. GIDEL.

EDITIONS ALBERT MECHLINCK

10, Rue Victor-Cousin
PARIS

1932

THÈSE POUR LE DOCTORAT

***La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver
les opinions émises dans les thèses, ces opinions doi-
vent être considérées comme propres à leurs auteurs.***

DEUX ASPECTS de l'ÉVOLUTION du PROTECTORAT FRANÇAIS EN ANNAM-TONKIN

La REPRÉSENTATION et l'ADMINISTRATION INDIGÈNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 2 Juin 1932, à 14 heures

PAR

Guy LEBEL

Administrateur des Services Civils de l'Indochine

JURY DE LA THÈSE

Président : M. MAUNIER, professeur.

Suffragants { M. C. PERREAU.
M. G. GIDEL.

EDITIONS ALBERT MECHELINCK

10, Rue Victor-Cousin
PARIS

1932

*26565



« Il était en effet de ceux qui pensent que l'idée coloniale ne doit pas être rabaissée à une formule d'économie politique et qu'elle ne peut faire la conquête définitive de l'opinion française qu'à la condition de contenir une large part d'idéal. »

Paul BEAU.

(Discours à l'inauguration de la statue de Jules Ferry, Haïphong, 13 janvier 1903.)



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Deux Aspects de l'Évolution du Protectorat Français en Annam - Tonkin

Nous nous proposons dans ce travail d'étudier l'évolution du protectorat français en Annam-Tonkin sous deux de ses aspects : la création et le développement des assemblées représentatives auxquelles ont accès les délégués de la population indigène et le régime de l'administration indigène proprement dite.

Nous exposerons dans un premier chapitre les conditions diplomatiques de notre action telles qu'elles sont déterminées par le traité en vigueur, en éclairant la situation par un rapide examen des traités ou projets de traité antérieurs. Nous essayerons dans un second chapitre de dégager les idées qui ont guidé notre politique indigène en ces matières aux différentes époques de notre occupation. Nous aborderons dans un troisième chapitre l'étude des réalisations, c'est-à-dire de la réglementation effectivement prise. Nous développerons enfin dans un dernier chapitre les considérations générales que cette étude nous aura suggérées.

CHAPITRE PREMIER

Les Textes diplomatiques

LE TRAITE DU 15 MARS 1874

Le premier traité instituant le protectorat de la France sur l'Annam est celui du 15 mars 1874. On ne trouve absolument rien dans ce texte qui soit relatif à l'administration indigène.

Aussi bien, peut-on douter, à la première lecture de cet instrument, de se trouver en présence d'un traité de protectorat. Son article 2 stipule en effet la reconnaissance par la France de « la souveraineté du Roi de l'Annam et son entière indépendance vis-à-vis de toute puissance étrangère quelle qu'elle soit », ce qui paraît incompatible avec la notion même de protectorat. Mais l'établissement du protectorat découle de certaines autres dispositions et notamment de l'article 3 par lequel le Roi d'Annam, en reconnaissance de l'aide et de l'assistance promises par nous, « s'engage à conformer sa politique extérieure à celle de la France ».

Il est certain, en tout cas, que cet acte réalisait le protectorat minimum. La souveraineté intérieure du Roi d'Annam restait entière et il n'y avait pas de notre part la moindre ingérence dans l'administration des provinces.

On sait du reste que ce traité fut violé aussitôt que signé et que les circonstances politiques ne permirent pas qu'il reçût d'application.

LE PROJET DE TRAITE DU 25 AOUT 1883

D'un esprit tout différent est la convention que M. Harmand, Commissaire Général de la République, imposa à la Cour de Hué le 25 août 1883 après la prise des forts de Thuan-An et sous la menace d'un ultimatum des plus énergiques qui disait notamment :

« Vous avez deux partis à prendre :

Celui de la guerre ;

Ou celui de la paix.

La guerre, nous sommes décidés, si vous le voulez quand même, à la faire et à la pousser jusqu'à ses dernières conséquences, sans reculer devant les ruines qu'elle accumulera et dont vous serez les premières victimes.

La paix, nous vous l'offrons parce que nous sommes une nation généreuse, parce que nous rendons compte des difficultés de votre situation et que nous ne voulons pas méconnaître les devoirs que votre faiblesse même nous impose.

Je vais vous expliquer quelles sont nos conditions. En vous les offrant alors que nous pourrions nous contenter de vous les imposer, nous prouvons notre loyauté, nos bonnes intentions, notre désir sincère de rendre à votre pays sa prospérité.

Nous ne voulons pas vous conquérir.

Mais il faut accepter notre protectorat : c'est pour votre peuple une garantie de tranquillité, de paix et de richesse. C'est aussi la seule chance de vie qui reste à votre Gouvernement et à la noble Cour. »

Le texte de cette convention affirme tout d'abord d'une façon explicite et formelle notre protectorat sur l'Annam. C'est l'objet de l'article 1^{er} qui dit : « L'Annam reconnaît et accepte le protectorat de la France, avec les conséquences de ce mode

de rapports au point de vue du droit diplomatique européen »... Et l'article 23, tirant les conséquences de cette première clause, stipule que la France s'engage à garantir l'intégrité des Etats du Roi d'Annam et à le défendre tant contre les agressions extérieures que contre les rébellions intérieures.

Ce même article ajoute que le Roi d'Annam « continue, comme par le passé, à diriger l'administration intérieure de ses Etats, sauf les restrictions qui résultent de la présente convention ».

Ces restrictions sont nombreuses et font l'objet de la plupart des autres articles du traité. Elles sont basées sur une distinction fondamentale entre l'Annam et le Tonkin qui donne à cet acte son caractère particulier.

L'article 11 dispose d'abord qu'il y aura à Hué un Résident Français, « fonctionnaire d'un rang très élevé », qui y représentera le Protectorat français sous le contrôle du Commissaire Général du Gouvernement de la République. Il aura le droit, à l'exercice duquel il ne pourra être fait obstacle, d'audience privée et personnelle auprès du Roi d'Annam. Il pourra recevoir du Commissaire Général, chargé de présider aux relations extérieures du royaume d'Annam, délégation de son autorité et de tout ou partie de ses pouvoirs.

L'article 6 stipule ensuite que les fonctionnaires annamites, de la frontière nord du Binh-Thuân jusqu'à celle du Tonkin, « administreront comme par le passé sans aucun contrôle de la France, sauf en ce qui concerne les douanes, ou bien les travaux publics et, en général, tout ce qui exige une direction unique et la compétence de techniciens européens ». Ainsi, dans ces limites, l'administration indigène des provinces reste entièrement ce qu'elle était et échappe à tout droit de regard de notre part.

Ce même article indique ce qu'il entend par la frontière du Tonkin : il s'agit de la chaîne du Deo-Ngang. De ce fait les trois provinces septentrionales de l'Annam actuel — le Ha-tinh, le Nghê-An et le Thanh-hoa — se trouvent rattachées au Tonkin et soumises au mode d'administration que

nous étudierons plus loin. Et comme l'article premier dispose de son côté que le Binh-Thuân est annexé aux possessions françaises de Cochinchine, le territoire sur lequel le Roi d'Annam continue à exercer son autorité « comme par le passé » est sensiblement réduit. Notons toutefois qu'exception faite pour la cession du Binh-Thuân, il n'y a pas à proprement parler de modifications territoriales imposées au royaume d'Annam qui, de la Chine à la Cochinchine, continue à relever tout entier de la souveraineté de son Roi : il y a simplement application de deux modes d'administration différents à deux parties du territoire.

Au Tonkin, c'est-à-dire de la frontière Sud du Ha-Tinh à la frontière de Chine, la situation est réglée par les articles 12 et suivants. Il y aura un Résident français à Hanoï, à Haï-phong, dans les villes maritimes qui pourraient ultérieurement se fonder et au chef-lieu de chaque grande province. Ces Résidents auront sous leurs ordres les fonctionnaires qui, aussitôt que le besoin s'en fera sentir, seront placés dans les provinces secondaires. Ce système est calqué sur l'organisation annamite dans laquelle les mandarins chargés des provinces de moindre importance dépendaient dans une certaine mesure des Tong-doc placés à la tête des grandes provinces.

Les Résidents seront assistés des collaborateurs nécessaires et disposeront d'une escorte française ou indigène pour assurer leur sécurité.

L'article 14 définit ainsi leur rôle quant à l'administration indigène :

« Les Résidents éviteront de s'occuper des détails de l'administration intérieure des provinces. Les mandarins indigènes continueront à gouverner sous leur contrôle ; mais ils pourront être changés sur la demande des autorités françaises, s'ils manifestent de mauvaises dispositions à leur égard ».

La distinction d'avec l'Annam est nettement posée. Ici nous exerçons un contrôle, des sanctions sont prévues. Il est seulement entendu que nous n'entrerons pas dans ce détail.

D'autres articles précisent ce droit de contrôle : dans les

agglomérations urbaines il sera plus étendu suivant le développement de ces agglomérations et portera notamment sur la police. Le service des impôts sera, avec le concours des autorités indigènes, centralisé par les Résidents qui en surveilleront la perception et l'emploi. Toute relation entre les fonctionnaires français des différents services et les autorités annamites ne devra avoir lieu que par l'intermédiaire des Résidents.

Cette distinction profonde entre les régimes institués en Annam et au Tonkin était l'application d'une idée qui avait à l'époque beaucoup de crédit et qui a déroulé ses conséquences jusqu'à nos jours. On estimait bon de séparer le Tonkin de l'Annam et d'assurer à la France une mainmise plus grande sur le Tonkin au prix d'un abandon d'une partie de ses droits de contrôle en Annam. La chose paraissait d'habile politique et s'appuyait sur la conviction que les populations du Tonkin étaient hostiles à l'autorité de la Cour d'Annam. On invoquait l'histoire pour justifier ces vues, on rappelait la révolte des Lê. Ces conceptions sont fortement exprimées, avec des variantes, dans plusieurs livres de l'époque.

Nous les trouvons dans une petite brochure parue sans nom d'auteur, en 1884, sous le titre : « Les affaires de l'Indo-Chine ; conquête et administration du Tonkin », et qui est une vive critique de tout ce qui s'est fait jusque-là en Indochine. Le projet Harmand, qui cependant avait même inspiration, y est sévèrement jugé, parce que trop favorable à l'indépendance de l'Annam central, et plus encore le traité de 1884 et les restitutions territoriales qu'il consacre.

Nous les retrouvons encore dans un livre également anonyme, où l'auteur ne se désigne que comme « un ancien compagnon de F. Garnier », intitulé : « L'avenir de la France au Tonkin ». C'est un mémoire sur ce que pourrait être l'organisation de la domination française en Annam qui aurait été présenté en mai 1883 aux Ministres des Affaires Etrangères et de la Marine et, en décembre 1883, au lieutenant-colonel Guerrier, Chef d'Etat-Major du Général Millot, et au général

de Négrier. L'ouvrage, bien qu'édité en 1885, date donc de 1883 et il est présenté sans modification; dans sa préface de 1885, l'auteur confirme ses vues de 1883. Tout y est fondé sur ces deux idées que le Tonkin est hostile à l'Annam et prêt à se soulever contre lui à notre appel et que la Cour de Hué doit être supprimée ou totalement annihilée. Nous y lisons des affirmations catégoriques comme celles-ci : « Le peuple déteste ses mandarins... Au moment de notre conquête de la Cochinchine, le Tonkin a failli échapper à l'Empereur de Hué... Actuellement, malgré toutes nos fantaisies, malgré toutes nos trahisons avec ce pauvre peuple tonkinois, il attend patiemment le jour où nous le débarrasserons de tous ses mandarins... Le Gouvernement de Hué et ses fonctionnaires doivent disparaître radicalement... Au Tonkin... on peut affirmer que nous ne trouverons pas une grande opposition à notre établissement. L'expédition de Garnier en est la preuve certaine : les Tonkinois se jetèrent au-devant de leurs libérateurs. Les habitants vinrent se placer en nombre considérable sous nos drapeaux et obéirent respectueusement à leurs nouveaux mandarins. Nous pouvons donc affirmer que si nous arrivons au Tonkin avec des forces respectables, toutes les portes s'ouvriront, le peuple chassera ses maîtres pour prendre ceux de son choix, ce sera à ceux-ci à se faire aimer en assurant le bonheur de ce magnifique pays auquel la France aura donné l'indépendance. » Et l'auteur conclut en préconisant le renversement de la monarchie.

Même écho, dans un livre publié beaucoup plus tard, en 1904, mais qui se compose de notes écrites en 1884 et 1885 par un médecin faisant partie du corps expéditionnaire du Général Millot : l'auteur, le Docteur Challan de Belleval, croit que l'on pourrait détacher définitivement le Tonkin de l'Annam et appeler à y régner un descendant des Lê.

Vues analogues encore dans une brochure ayant pour auteur un ancien ministre plénipotentiaire, M. Dabry de Thiersant, parue en 1885 sous le titre : « La solution de la question du Tonkin au point de vue des intérêts français ». C'est

l'annexion pure et simple du Tonkin, avec protectorat étroit sur l'Annam, qui, cette fois, est préconisée.

M. Harmand était, pour une part, acquis à ces idées. Mais il était beaucoup moins catégorique et ne songeait ni à la destitution du Roi d'Annam, ni à l'intronisation d'une nouvelle dynastie au Tonkin. Il entendait simplement affaiblir l'Annam en le réduisant territorialement et en lui enlevant ses plus riches provinces, consacrer la séparation nette du Tonkin et y instituer un système de protectorat qui nous donnât, sans nous en faire courir les risques, les avantages d'une annexion. Si l'on en croit ce que rapporte de Lanessan, la Cour d'Annam, ayant cru voir là son intérêt, aurait fait elle-même des ouvertures pour obtenir l'indépendance complète de l'Annam contre une cession pure et simple du Tonkin qui serait devenu colonie française. Mais les négociations s'orientèrent différemment et aboutirent au système que nous venons d'exposer, dans lequel l'Annam gardait une indépendance relative sans cependant souscrire à un abandon complet du Tonkin.

Le projet Harmand resta à l'état de projet puisque le Gouvernement français ne crut pas devoir le ratifier. Mais son étude n'en est pas moins pleine d'intérêt pour cette double raison qu'elle permet de suivre l'évolution des esprits et que c'est ce texte qui servit de base de discussion pour l'élaboration du traité définitif de 1884.

LE TRAITE DU 6 JUIN 1884

Le Gouvernement français n'avait pas été pleinement satisfait du projet de traité avec l'Annam élaboré par M. Harmand et il estimait bon d'y apporter quelques modifications avant de le soumettre au vote des Chambres. Il chargea à cet effet M. Patenôtre, notre Ministre en Chine, qui devait rentrer en France, de se rendre à Hué pour y négocier une nouvelle convention. Celle-ci fut signée dans la capitale de l'Annam le 6 juin 1884, après qu'eût été fondu le même jour, au

cours d'une cérémonie curieuse, le sceau impérial donné autrefois à Gia-Long par l'empereur de Chine en signe d'investiture et qui symbolisait la vassalité de l'Annam à l'égard de la Chine.

En quoi le nouveau traité différerait-il, sur les matières qui nous occupent, du projet de 1883 ?

En ceci d'abord qu'il revenait aux anciennes limites territoriales des deux parties du royaume. Comme dans la convention Harmand, la question de la frontière entre l'Annam et le Tonkin n'est pas réglée en elle-même et pour elle-même par une disposition spéciale. Il n'en est traité qu'à l'occasion du mode d'administration applicable à chacun des deux territoires. Et cela se justifie parfaitement, si l'on considère qu'il n'existe aucune différence juridique entre le territoire dit de l'Annam et celui dit du Tonkin hormis précisément le mode d'administration qui y est en vigueur. — Pour ce qui est de la frontière de la Cochinchine, il y aurait eu en jeu, au contraire, une question de souveraineté et c'est bien par une disposition expresse de son article 2 que le projet de 1883 avait stipulé l'annexion du Binh-Thuan aux possessions françaises de Cochinchine. Mais ce texte n'ayant jamais été qu'un projet non ratifié il n'y avait pas à en tenir compte et la frontière de Cochinchine dont il est question dans le nouveau traité est celle qui existait sous l'empire du traité de 1874.

L'article 3 du traité de 1884 règle donc ces deux points d'une manière identique et par une même clause qui précise que tel mode d'administration sera applicable « depuis la frontière de la Cochinchine jusqu'à la frontière de la province de Ninh-Binh ».

Pour le reste, il s'inspire des mêmes idées directrices que celles qui avaient présidé à la rédaction du projet de 1883, mais il les applique avec plus de modération.

L'article 1^{er} pose clairement la reconnaissance par l'Annam du Protectorat de la France. L'article 15 en tire les conséquences au point de vue de la défense extérieure et intérieure du Souverain protégé et de ses Etats. L'article 16 en com-

porte la limitation en stipulant que le Roi d'Annam conserve l'administration intérieure de ses Etats.

La plupart des autres articles sont consacrés à préciser les conditions dans lesquelles cette administration intérieure sera exercée par les agents du Roi. Et nous retrouvons ici, mais quelque peu atténuée, la distinction fondamentale du projet de 1883.

En Annam proprement dit, c'est-à-dire comme nous venons de le voir, de la Cochinchine au Ninh-Binh exclus, « les fonctionnaires annamites... continueront à administrer les provinces... sauf en ce qui concerne les douanes, les travaux publics et en général les services exigeant une direction unique ou l'emploi d'ingénieurs ou d'agents européens ». C'est la formule du projet de 1884, mais fortement amendée puisque l'on n'y trouve plus ce membre de phrase très important : « comme par le passé, sans aucun contrôle de la France ». Cette suppression donne tout le sens de la modification voulue : nous ne renonçons pas au contrôle, qui est contenu dans l'idée même du protectorat. Et l'article 5 qui prévoit la présence à Hué, pour représenter le Gouvernement français, d'un Résident Général ayant audience privée et personnelle auprès du Roi d'Annam et chargé de présider aux relations extérieures de l'Annam, stipule également que ce haut fonctionnaire « assurera l'exercice régulier du protectorat, sans s'immiscer dans l'administration locale des provinces comprises dans les limites fixées par l'article 3 ». Assurer l'exercice régulier du protectorat, c'est là une formule large qui consacre un droit de regard d'autant plus susceptible d'extension qu'il n'est pas exactement précisé et qu'il trouve sa seule limitation dans le membre de phrase qui suit.

Au Tonkin, il y aura des Résidents et Résidents-adjoints dans tous les chefs-lieux où nous jugerons utile d'en mettre. C'est sous leur contrôle que les autorités indigènes administreront, et sous la sanction d'une révocation éventuelle à la demande des autorités françaises. Ici le droit de contrôle n'est pas sous-entendu, il est expressément stipulé et les agents destinés à l'exercer sont multipliés. Voilà l'essentielle différence.

Donc maintien de la distinction entre les régimes d'administration applicables à l'Annam et au Tonkin, mais atténuation de la différence par une réserve plus grande de nos droits en Annam. Telles sont les modifications apportées sur ce point au projet de 1883.

Notons encore, parce qu'elle se rattache à la dualité des modes d'administration, une autre distinction faite, au point de vue financier et fiscal, par l'article 11. En Annam, l'impôt sera perçu par les mandarins annamites qui en sont normalement chargés, sous le contrôle des fonctionnaires français, mais pour le compte de la Cour de Hué. Au Tonkin, le service de cet impôt sera centralisé, avec le concours des mêmes mandarins, par les Résidents qui devront en surveiller la perception et l'emploi ; mais une commission en déterminera l'affectation aux besoins des divers services administratifs et le reliquat seul profitera au Gouvernement de Hué. Il est vrai que cette disposition, comme plusieurs de celles du traité, a perdu tout son intérêt, tandis que la distinction des régimes administratifs reste la base de nos modalités d'action en pays d'Annam. Nous l'indiquons cependant puisque, dans ce paragraphe, nous étudions le traité dans son état initial et qu'elle reste au surplus intéressante comme manifestation des intentions de ses rédacteurs.

Ajoutons que c'est en nous plaçant à un point de vue historique, donc évolutif, que nous avons rapproché le traité de 1884 du projet de 1883. Il est certain que d'un point de vue plus spécialement juridique, c'est seulement du traité de 1874 que celui de 1884 doit être rapproché puisque le projet Harmand, non ratifié, doit être considéré comme inexistant et que c'est seulement à l'état de choses créé par l'acte de 1874 que celui de 1884 apporte des modifications.

En considérant les choses sous ce dernier aspect, on aperçoit mieux le chemin parcouru en dix ans. Il y a loin en effet du traité hésitant et quelque peu équivoque de 1874 au traité clair et ferme de 1884. Mais sans doute les événements qui se sont produits dans l'intervalle étaient-ils nécessaires à cette évolution.

Le traité du 6 juin 1884 fut approuvé par une loi du 15 juin 1885. Les ratifications en furent échangées à Hué le 20 février 1886 et il fut rendu exécutoire par un décret du 2 mars suivant.

Le rapport de la Commission parlementaire de la Chambre des Députés chargée de l'étudier apprécie comme il suit cet acte et celui qui l'a précédé :

« Le traité du 6 juin 1884 est dans toute l'acception du terme un traité de Protectorat. L'acte de 1874 qu'il s'agit précisément de remplacer avait déjà, sans doute, ce caractère ; mais, outre que le mot de protectorat n'y figurait pas, il manquait de précision dans l'exposé de nos droits et nous laissait désarmés devant la mauvaise volonté des mandarins. Ce sont les imperfections et les lacunes de la convention de 1874 qui ont déterminé peu à peu la situation troublée dont nous n'avons pu sortir qu'au moyen d'une action militaire énergique. Aussi s'est-on appliqué, dans la nouvelle convention, à corriger à ce point de vue les défauts de l'ancienne et à prendre les dispositions nécessaires pour que l'autorité, reconnue en principe à la France, ne nous échappe pas dans l'application ».

Et plus loin le même texte s'exprime ainsi sur la situation spéciale du Tonkin :

« Le Tonkin est donc placé, non pas sous l'administration directe de la France, mais sous une surveillance constante, méthodique et attentive grâce à laquelle nous espérons assurer bientôt au pays la tranquillité et l'ordre nécessaires à sa prospérité. C'est pour nous vouer plus complètement à cette œuvre difficile mais fructueuse que nous n'avons pas voulu étendre au delà des limites naturelles du Tonkin les responsabilités administratives que comporte la tâche civilisatrice que nous avons assumée. »

C'est là, on le voit, une nouvelle affirmation de notre intention de pratiquer au Tonkin un protectorat distinct de celui de l'Annam, qui confirme la lettre des textes.

Nous aurions voulu pouvoir dire quelques mots ici du projet de convention additionnelle au traité de 1884 passée

à la Légation de Hué le 30 juillet 1885, peu après l'attentat de Hué, entre MM. Silvestre et de Champeaux, au nom de la France, et Nguyen huu Do et Nguyen van Tuong, au nom de l'Annam. Mais nous n'avons pu consulter le texte de ce projet de convention. Il ne figure ni aux archives du Gouvernement Général de l'Indochine, ni aux archives centrales de l'Indochine, ni aux archives de la Résidence Supérieure en Annam. Les archives du Gouvernement annamite n'en possèdent qu'une expédition, en caractères chinois, ne portant ni sceaux, ni cachets officiels, ni signatures des représentants de la France et de l'Annam.

D'autre part ce projet de convention, n'ayant pas été ratifié par le Gouvernement français, n'a pas le caractère d'un acte diplomatique intervenu entre la France et l'Annam et ne saurait aucunement être considéré comme une modification au traité de 1884.

Cependant cette convention nous paraît avoir reçu une application provisoire dans le régime que le général de Courcy imposa à l'Annam après l'attentat de Hué. D'autre part, nous nous demandons si ce n'est pas ce texte qui aurait prévu l'établissement de Résidents français dans les provinces de l'Annam et qui, bien que non ratifié, continuerait à être appliqué sur ce point. Il nous a, en effet, été impossible de retrouver trace d'une convention ou d'un acte unilatéral, soit du Gouvernement annamite, soit du Gouvernement local français, ayant statué sur cette très importante question.

Ajoutons encore que dans les différents recueils des textes applicables à l'Indochine publiés depuis lors, y compris le recueil officiel édité par les soins du Gouvernement Général, certains articles du traité de 1884 figurent avec la mention « abrogé ». Abrogés par quoi ? par quel autre traité, puisqu'il n'en est pas intervenu de nouveau et que la convention de 1925, qui d'ailleurs ne vise aucun des articles en question, appelle quant à sa portée les réserves que nous formulerons plus loin ? Il y a là un point obscur sur lequel nous n'avons pu obtenir aucun éclaircissement. Et la convention addition-

nelle de 1885, si elle pouvait donner de ce fait quelque explication, n'en saurait en tout cas fournir aucune justification puisqu'elle n'a pu modifier le traité de 1884.

LA CONVENTION DU 6 NOVEMBRE 1925

Le Roi Khai-Dinh mourut le 5 novembre 1925. Dès le 6 novembre, avant même que fût intronisé son successeur le prince Vinh-Tuy, alors âgé de 14 ans, avant même que le Gouverneur Général titulaire, à ce moment en route pour l'Indo-Chine, fût arrivé, une convention fut signée par le Gouverneur Général intérimaire et les Régents de l'Empire qui modifiait profondément le mode d'exercice du protectorat.

Il ne faut pas croire d'ailleurs qu'il y eut là un acte précipitamment élaboré pour une adaptation à des circonstances soudaines. La mort de Khai-Dinh, depuis longtemps malade, ne surprit personne. La situation qu'elle créait avait été prévue de longue date et la convention dont on hâta la signature, pour en faire comme une condition de la reconnaissance par la France de l'avènement du prince Vinh-Tuy, avait fait l'objet d'études préalables dès le Gouvernement de M. Long. C'était donc une chose soigneusement mûrie, mais qui fut réalisée promptement, pour couper court à toute intrigue de palais.

Aux termes de cette convention, « seuls les règlements concernant les rites ou les règles constitutionnelles du royaume feront l'objet d'ordonnances royales ». Le Souverain garde en outre l'exercice du droit de grâce et le droit de délivrer des grades posthumes, les brevets de génie aux villages de l'Annam et du Tonkin, les distinctions honorifiques et les titres de noblesse. Il conserve encore le droit de nommer et de révoquer les Ministres, mais après accord avec le Résident Supérieur et adhésion du Gouverneur Général.

« Toutes les autres questions concernant la justice et l'administration du royaume, l'organisation des services, le recrutement et la nomination des fonctionnaires annamites de

tous les degrés sont réglées par arrêtés des représentants du Protectorat. »

Cela change peu de choses, pour le Tonkin, au système établi par l'ordonnance royale du 26 juillet 1897, dont nous parlerons plus loin ⁽¹⁾ — sauf cependant cette différence importante au point de vue juridique que le Résident Supérieur agit désormais en vertu d'un pouvoir propre et non plus d'une délégation de pouvoirs émanant du Roi d'Annam. Mais cela fait passer, pour l'Annam, toute la réalité du pouvoir aux mains du Résident Supérieur.

La collaboration du Gouvernement annamite à ce pouvoir nouvellement dévolu au représentant de la France est instituée par la clause qui suit : « Toutefois, en Annam, les arrêtés du Résident Supérieur seront pris en conseil des Ministres, après avis obligatoire de ceux-ci. » Et l'article 3 décide que le Conseil des Ministres sera présidé par le Résident Supérieur, ce qu'établissait déjà une ordonnance royale du 27 septembre 1897 que nous étudierons plus loin.

La participation du peuple à l'exercice du Gouvernement est également prévue par la suite de l'article 1^{er} : « Etant donné l'évolution du pays, le Gouvernement annamite juge le moment opportun de faire participer le peuple à la gestion des affaires de l'Etat. C'est pourquoi le Résident Supérieur en Annam reçoit délégation permanente de Sa Majesté pour prendre, sur toutes les grandes réformes jugées utiles, l'avis de la Chambre des représentants du peuple, première étape vers une participation plus effective de la population aux affaires publiques. » Il y a, jusque-là, une déclaration de principe et une manifestation d'intention plutôt qu'une modification réelle. La Chambre des représentants existait déjà sous le nom de « Chambre consultative indigène » depuis

(1) Remarquons cependant que l'intervention du pouvoir royal dans la législation et la réglementation applicables aux populations indigènes du Tonkin était loin d'être négligeable, du moins dans la forme. Les codes judiciaires en donnent le plus important exemple. En notre matière, nous voyons que tous les grands textes d'organisation du corps mandarinal du Tonkin ont été pris, jusqu'à cette convention, par ordonnance royale.

l'ordonnance du 19 mars 1920, et donnait ses avis. Mais voici qui est nouveau : « Les réformes sont applicables par voie d'arrêté, après avis conforme de cette assemblée ». Il faut donc l'adhésion de la Chambre des représentants pour que ces réformes puissent être légalement réalisées. C'est aller beaucoup plus loin qu'on ne l'a fait au Tonkin où le rôle de cette assemblée reste encore purement consultatif. L'innovation serait considérable, si la nature des réformes qui doivent être soumises à la Chambre des représentants avait été précisée. Dans l'état actuel, rien n'empêche le Gouvernement de prendre, sans solliciter l'avis de cette assemblée, les mesures sur lesquelles il penserait que l'opinion de la majorité puisse être opposée à ses vues. On peut estimer d'ailleurs que cette imprécision est excellente et qu'il est bien tôt, en Annam, pour subordonner à l'avis conforme d'une assemblée de ce genre les décisions du pouvoir. Un long exercice de la collaboration purement consultative semblerait s'imposer au préalable. — Ce que nous dirons plus loin de la portée même de la convention retire d'ailleurs beaucoup d'intérêt à cette considération.

L'article 2 règle enfin des questions purement budgétaires, incorporant au budget local des dépenses de l'administration annamite et confiant au Ministre de l'intérieur la gérance du budget spécial constitué par la liste civile du Souverain, les dépenses du service des rites, des palais et des tombeaux.

Il n'est pas besoin d'insister pour montrer que la réforme réalisée par cette convention, prise à la lettre, est considérable. Si tel devait être l'état de choses existant désormais on pourrait dire que le protectorat a vécu et que nous sommes venus à une forme de gouvernement semi-direct comportant une large part de collaboration des organes de l'ancien Gouvernement annamite. Le Roi est en effet dépossédé de tout pouvoir effectif et ne garde que des attributions rituelles. Il n'y a plus un Souverain protégé exerçant son pouvoir sous notre tutelle, il y a un organisme gouvernemental indigène fonctionnant sous notre impulsion directe.

Or, si l'on s'en tient à ses termes, la convention de 1925

semble avoir été prise pour régler définitivement l'avenir. Rien n'indique que son effet soit limité dans le temps. Ses considérants, dont la lecture est pleine d'intérêt, la motivent par des raisons très générales qui valent pour l'ensemble de l'époque actuelle et notamment pour l'hypothèse où le Roi, ayant terminé ses études et regagné son pays, occuperait de nouveau le trône de ses ancêtres. Ils invoquent, en effet, l'évolution des Etats modernes ; les modifications qu'a subies la situation économique et sociale du pays d'Annam ; la multiplicité des affaires « qui ne permet pas au Souverain d'intervenir personnellement dans l'administration quotidienne du pays tout en continuant à assurer l'exécution du premier de ses devoirs qui reste la célébration des rites » ; la nécessité d'assurer entre le Protectorat et le Gouvernement annamite une complète communauté de vues et d'action ; celle de donner à la marche des affaires plus de célérité et une plus grande unité de direction ; les idées personnelles du Roi défunt ; le vœu des populations et de la Cour « tendant à conserver les principes de morale qui régissent les rapports des sujets et du Souverain et des sujets entre eux » ; enfin, et surtout — car cela constituerait la vraie base juridique de la convention au regard du droit public annamite — l'esprit de la constitution orale du royaume d'Annam et les prescriptions rituelles « qui font régner le Souverain ayant reçu mandat du ciel, mais qui donnent délégation aux Ministres du soin de gouverner et d'administrer l'Empire ».

Il n'y a rien dans tout cela qui ne s'applique au règne effectif d'un Souverain majeur. Il est vrai que l'un de ces considérants, le seul que nous n'ayons pas encore cité, dit : « Considérant la minorité du Roi ». — Or, c'est ce tout petit considérant qui fixe, en fait, la vraie portée de la convention.

Les représentants du Gouvernement français ont été amenés, en effet, depuis la signature de cet acte, qui a quelque peu ému l'opinion publique tant française qu'indigène et qui a donné lieu à des interprétations tout à fait excessives, à préciser de la façon la plus nette la portée qu'en plein accord avec les représentants du Gouvernement annamite, la France

entendait lui donner. Nous en trouvons l'expression la plus complète dans le discours prononcé par le Résident Supérieur en Annam à la séance d'ouverture de la Chambre des représentants du peuple le 15 septembre 1930. On y lit :

« J'ai eu l'occasion de préciser, en présence de S. E. Ton-Thât-Hân, Régent de l'Empire, devant leurs Excellences les Ministres de la Cour de Hué, qu'aucune équivoque ne devait subsister quant aux intentions de la France. Je tiens à déclarer ici devant vous, pour que vous puissiez le répéter dans vos circonscriptions, qu'à aucun moment le Protectorat n'a eu l'intention de porter une atteinte quelconque aux prérogatives du Gouvernement annamite, au pouvoir et au prestige de votre Souverain.

« Une convention est intervenue en 1925, après la mort de Sa Majesté Khai-Dinh. Cette convention a donné lieu, de la part de personnes mal informées ou mal intentionnées, à des commentaires tendancieux ou équivoques. En réalité, l'acte du 6 novembre 1925 n'a eu d'autre but que de fixer les attributions respectives de Son Excellence le Régent, du Co-Mai et du Résident Supérieur pendant le temps nécessaire au jeune Empereur pour achever en France, conformément à la volonté de S. M. Khai-Dinh, les études qu'il y avait commencées.

« Il a toujours été entendu, et cette interprétation a été fixée par des correspondances précises au début de l'année dernière, que la convention avait un caractère essentiellement provisoire, que ses dispositions deviendraient caduques dès que Sa Majesté Bao-Dai serait de retour à Hué et que le nouveau Souverain de l'Annam se trouverait alors, vis-à-vis de son peuple comme vis-à-vis de la France, exactement dans la même situation que ses prédécesseurs. »

Voilà qui ne laisse subsister aucun doute : l'acte de 1925 n'a que la portée d'une convention provisoire passée pour régler la situation pendant la durée de l'absence du Souverain régnant. Mais on peut penser qu'il eût été préférable de le dire dans le texte même de la convention et que si l'équivoque est née, c'est que ce texte y prêtait tout particulièrement.

On peut encore se demander si les idées du Gouvernement français, ou de ses représentants locaux, n'ont pas évolué depuis 1925 et si la convention que nous étudions n'a pas été établie, à l'origine, à d'autres fins, au moins éventuelles, que celles qu'on lui a reconnues depuis. Nous l'ignorons. A tout le moins, cette hypothèse fournit-elle une explication de sa curieuse rédaction.

Il est en tout cas indiscutable que cette convention ne saurait en aucune manière faire échec au traité de 1884 qui reste la seule base des rapports entre la France et l'Annam. Instituée en dehors des stipulations de celui-ci pour créer un « *modus vivendi* » provisoire et susceptible seulement de lier ses signataires « *bona fide* », elle ne vaut que par l'absence de toute protestation de la part des parties qui l'appliquent. Elle n'a aucune valeur juridique objective, ni dans le droit public interne de la France et de l'Annam, ni au regard du droit international public.

D'autres modifications — en prenant ce mot dans un sens large — au traité de 1884 résultent d'ordonnances royales. Il ne s'agit pas évidemment de modifications méritant juridiquement ce nom. Bien moins encore que les conventions bilatérales dont nous venons de parler, des ordonnances royales émanant d'une seule des parties en cause ne sauraient modifier un traité. Mais ces ordonnances, en changeant l'organisation interne du royaume d'Annam, modifient bien en fait les conditions d'exécution du traité. Toutes ces ordonnances, au reste, prises sous notre protectorat, ont eu notre assentiment, la plupart explicitement par l'arrêté du Gouverneur Général les rendant exécutoires, quelques-unes implicitement par notre acceptation de l'état de choses qu'elles créaient (telle l'ordonnance du 3 octobre 1888 cédant en pleine propriété au Gouvernement français le territoire des villes d'Ha-noï, Haïphong et Tourane).

Nous n'avons pas, toutefois, fait figurer dans ce chapitre qui traite des textes diplomatiques l'étude de celles de ces ordonnances qui intéressent notre travail. Nous les retrouvons au chapitre relatif à la réglementation.

CHAPITRE II

Les idées directrices

Quelles sont les idées directrices qui ont guidé en matière de politique indigène plus spécialement appliquée à ces questions de la représentation indigène et de l'administration des populations autochtones, les hommes qui se sont succédés à la tête de notre grand établissement d'Asie ? Nous allons le rechercher dans les écrits et les discours où les représentants de la France ont exprimé eux-mêmes leur pensée sur ce point.

PAUL BERT

Dans la proclamation qu'il lança le 8 avril 1886 (1), dès le surlendemain de son arrivée, aux populations tonkinoises, Paul Bert indique ainsi ses vues :

« Les Français n'ont pas davantage l'intention d'usurper les fonctions publiques, elles seront confiées par mes soins aux plus dignes d'entre vous, en récompense de leur science et de leurs services.

« Rien ne sera changé dans vos rites, dans vos usages ; vos traditions seront respectées ; vous continuerez à être soumis

(1) Toutes les citations de ce chapitre dont la source n'est pas spécialement indiquée sont empruntées à la collection des publications officielles successives de l'Indochine, dont l'indication détaillée est donnée à la bibliographie.

aux mêmes lois et règlements et je veillerai scrupuleusement à ce que pas un Tonkinois ne fournisse indûment une journée de corvée, ne paie indûment une sapèque d'impôt.

« Les cantons et les villages seront administrés comme autrefois ; votre système communal ne sera pas modifié ; vous choisirez vous-mêmes vos notables, ils seront chargés spécialement de la répartition de l'impôt et prendront sous leur responsabilité, dans l'étendue de leur territoire administratif, telles mesures de police qui leur paraîtront utiles pour la sauvegarde de vos biens et de vos personnes. »

Il indique ensuite son intention de réunir à Hanoï un Conseil de délégués élus de la population chargé de lui faire connaître les vœux de celle-ci et de l'éclairer sur ses besoins. Ces délégués seront aussi ses porte-parole au sein de la population :

« Je les tiendrai, dit-il, au courant de mes actes et leur indiquerai les volontés de la France, qu'ils feront ensuite connaître aux habitants. »

Peu après, dans une circulaire du 16 avril 1886, Paul Bert entreprend de donner aux Résidents et Vice-Résidents du Tonkin ses instructions sur la manière dont il entend les voir remplir leur rôle. Il s'exprime ainsi :

« Votre rôle politique consiste à encourager, conseiller et diriger les fonctionnaires annamites afin qu'ils remplissent très exactement les obligations contractées par leur gouvernement envers la France.

« Ils continueront à exercer, dans l'administration générale, la justice indigène, la collecte des impôts, les fonctions qui leur sont dévolues par les lois du pays. Votre rôle n'est pas d'administrer à leur place, mais de surveiller et de contrôler leurs actes. Pour cela, vous appellerez fréquemment auprès de vous les plus importants d'entre eux. »

Il faut, ajoute-t-il, que : « votre influence se fasse sentir à tous les échelons de la hiérarchie administrative ; en telle sorte que vous obteniez la confiance des fonctionnaires par vous contrôlés, et que ceux-ci n'aient ni la faculté ni le désir d'échapper à votre autorité.

« Il est nécessaire que, non par des manifestations violentes ou intermittentes, mais par une action continue, faite de patience et de fermeté, vous persuadiez très vite le peuple et les mandarins des résolutions définitives de la France, de son inébranlable volonté d'accomplir tous les devoirs imposés et d'user de tous les droits conférés par les traités. Vous leur montrerez bien nettement que le temps des hésitations est passé et que l'application régulière du protectorat de la France ouvre pour leur pays, depuis si longtemps troublé, une ère nouvelle. »

Et il affirme qu'il n'hésitera pas à provoquer, de la part du Roi d'Annam, des sanctions contre les fonctionnaires annamites qui ne comprendraient pas cette situation.

Les idées qui dominent ici sont d'une part l'intention de réaliser une application loyale du protectorat laissant une large part d'action aux autorités indigènes, d'autre part la volonté ferme de faire respecter le traité et exécuter toutes les obligations qu'il comporte.

Réalisant les promesses de sa proclamation, le nouveau Résident Général prend dès le 30 avril un arrêté instituant au Tonkin une Commission consultative de notables. Dans sa lettre de notification au Résident Supérieur il explique ainsi l'idée qui a présidé à cette création :

« Il m'a paru d'une sage politique, au début même de l'application régulière et progressive du traité du 6 juin 1884, de donner aux indigènes une place dans nos conseils, de nous renseigner auprès d'eux sur les besoins réels de leur pays, sur l'opportunité des mesures qui nous semblent immédiatement utiles ainsi que sur les réformes que nous pourrions réaliser dans un avenir prochain.

« Il convient en effet d'associer aux actes principaux de notre protectorat cette population si longtemps éprouvée, d'étudier avec elle ses intérêts que nous lierons ainsi plus étroitement aux nôtres et qu'une action trop rapide risquerait de compromettre, de l'éclairer, au moyen de cette collaboration constante, sur notre caractère et nos intentions, et d'arriver peu à peu à nous concilier sa confiance et son affection. »

Paul Bert voulait aller au peuple. Mais il s'estimait tenu de respecter la forme du protectorat. Et le protectorat interposait entre le peuple et lui la Cour de Hué et les mandarins. Comme l'ont montré plus tard et son collaborateur Chailley-Bert et l'un de ses successeurs de Lanessan, il comptait beaucoup sur cette institution d'une assemblée représentative pour, au moins au Tonkin, retrouver, par delà les mandarins, l'expression libre de la pensée populaire. C'est ce qu'exprime assez bien la suite de ses instructions.

« La composition du corps électoral vous indiquera, Monsieur le Résident Supérieur, que j'ai voulu entrer en communication aussi directe que possible avec le peuple annamite. Appelés en effet par leurs fonctions à entretenir des rapports assidus avec les autorités communales, les chefs et les sous-chefs de cantons sont bien placés pour apprécier nettement les questions qui doivent être signalées à notre sollicitude; aussi je compte qu'ils apporteront une scrupuleuse attention dans le choix de leurs délégués. »

Peut-être, notre Résident Général s'illusionnait-il sur la valeur des élections en pays d'Annam — surtout si l'on considère que c'était un premier essai. Le Résident Supérieur, lui, voyait les choses plus pratiquement lorsque, transmettant aux Résidents la copie du nouvel arrêté, il leur indiquait, dans des termes qu'il est curieux de rappeler, le sens dans lequel devaient se faire ces élections :

« Il est nécessaire que cette assemblée ne comprenne que des hommes capables, dévoués à leur pays, aspirant au repos et intéressés au développement de la prospérité générale.

« Ils doivent absolument être pris parmi la classe des propriétaires fonciers qui comprend les gens les plus opposés au désordre et aux agitations stériles qui ont dévasté ce pays.

« Il faut en éloigner les lettrés, qui pourraient être soupçonnés d'abuser de leur instruction et de leur influence pour s'opposer clandestinement à l'œuvre de pacification.

« C'est pour que vous puissiez exercer une influence salutaire et loyale sur les élections qu'elles doivent avoir lieu sous votre présidence. »

Poursuivant son intention de réaliser une application complète du traité, le Résident Général rappelle au Général en Chef, par une lettre du 20 mai 1886, qu'en dehors des territoires militaires les agents français de toute catégorie ne doivent communiquer avec les autorités annamites que par l'intermédiaire des Résidents et il l'invite à modifier dans ce sens les instructions données à ses officiers. Peu après, un arrêté du 24 mai détermine quels sont les territoires provisoirement soumis à la juridiction militaire.

Le 30 août 1886, dans une longue et très importante circulaire adressée aux Résidents et Vice-Résidents, Paul Bert reprend et développe les premières directives données dans sa circulaire du 16 avril.

Il définit d'abord la situation hiérarchique des Résidents et Vice-Résidents Chefs de province entre eux suivant un système imité de l'organisation annamite et faisant dépendre dans une certaine mesure les Vice-Résidents des Résidents.

En ce qui concerne les rapports avec les autorités annamites, il souligne la distinction faite par le traité entre l'Annam et le Tonkin. En Annam, le rôle des résidents doit rester exclusivement politique et d'information. Au Tonkin, ils sont chargés de la direction politique, administrative et financière de leur province et du contrôle des fonctionnaires annamites. Revenant sur son idée de contact direct avec la population, il dit aux Résidents du Tonkin :

« Vous donnerez audience aux chefs de canton et aux notables de village lorsque leurs affaires les amèneront au chef-lieu de votre résidence. Vous prendrez soin de leur donner sur la situation toutes explications utiles, et vous chercherez à gagner leur confiance et leur sympathie. »

Il fait fond sur les avis que pourront donner et la collaboration que pourront apporter aux Résidents les membres du Conseil consultatif tonkinois. Il recommande de veiller à la courtoisie de tous les fonctionnaires du protectorat à l'égard des dignitaires annamites.

Il entend qu'une surveillance attentive soit exercée sur la perception des impôts pour que celle-ci ne puisse donner lieu à des abus.

Quant à l'administration des communes, il dit :

« La législation annamite a pourvu les communes d'une organisation forte et rationnelle, qui est un gage excellent de sécurité intérieure et de bonne administration. Aussi vous vous garderez d'y apporter le moindre changement, vous vous préoccuperez au contraire d'en assurer le fonctionnement régulier en vous mettant en communication avec le conseil des notables dont vous fortifierez ainsi l'autorité morale. »

Reprenant toujours la même idée, il répète : « Il est d'un grand intérêt que les indigènes puissent arriver facilement à vous et soumettre à votre examen personnel les questions qui vous intéressent. » Et il recommande les tournées fréquentes.

Le gouvernement de Paul Bert fut court. Il n'est point aisé de saisir dans quel sens se fût développée son œuvre. Il proclame certes son désir de ne pas modifier les institutions administratives existantes. Mais il manifeste par ailleurs un souci de contrôle étroit et une intention d'aller directement au peuple qui auraient pu, semble-t-il, l'entraîner rapidement à apporter des modifications profondes au régime établi.

DE PAUL BERT A DE LANESSAN

Durant cette période, deux Résidents Généraux intérimaires (MM. Vial et Berger) et un Résident Général titulaire (M. Bihourd) se succèdent à la tête du Protectorat de l'Annam-Tonkin, avant la création du Gouvernement Général, puis trois Gouverneurs Généraux à la tête de l'Union Indochinoise nouvellement réalisée (MM. Constans, Richaud et Piquet).

Nous n'aurions rien à dire de cette période, s'il ne s'y était manifesté sous le règne de M. Richaud une curieuse tendance, en réaction marquée contre l'esprit du protectorat et dont on peut dire qu'elle était au moins prématurée.

Dans une longue lettre du 1^{er} juillet 1888 adressée au Résident Général en Annam-Tonkin, le Gouverneur Général expose ses vues et donne ses instructions quant aux meilleurs moyens à employer pour achever la pacification du Tonkin.

L'idée maîtresse de ce document était celle qui consistait à placer un fonctionnaire français, délégué du Résident, dans chaque phu. Ce délégué devait avoir, pour l'assister dans ses fonctions de police, 50 gardes indigènes sous le commandement de 2 gardes principaux européens dans chaque phu, et 25 gardes indigènes sous le commandement d'un garde principal dans chaque huyen.

Pour la réaliser, M. Richaud prit un arrêté à la date du 22 juillet 1888. Ce texte lui fut soumis, en exécution de sa circulaire, par le Résident Général en Annam-Tonkin accompagné d'un rapport de présentation dont il n'est pas sans intérêt de rappeler les termes :

« Une des grandes défauts du système de contrôle qui a été suivi jusqu'ici, contrôle qui nous est imposé par le traité de 1884, consiste, comme vous me l'avez fait remarquer tout d'abord, dans le nombre absolument insuffisant de nos centres d'opérations.

« Aussi, il faut le reconnaître, les résultats que nous avons obtenus jusqu'ici sont bien maigres, pour ne pas dire presque négatifs ; nous n'avons pas pénétré la population, loin de là, nous lui restons étrangers, tous nos actes sont dénaturés ou sont souvent des prétextes à exactions, le peuple ne nous comprend pas et n'a pas encore saisi les bienfaits qu'il peut retirer de notre présence dans ce pays.

« Au point de vue du contrôle que nous devons exercer sur les actes des mandarins et en particulier sur l'impôt, nous ne sommes guère plus avancés : les Résidents n'y suffisent pas.

« Il n'y a qu'un moyen de sortir de cette stagnation où nous sommes et qui équivaut à une sorte de marche en arrière : c'est de multiplier les centres de contrôle, de mettre un délégué du Résident dans chaque grande circonscription administrative, dans chaque phu par exemple. Nous aurons ainsi un agent par 250 à 300.000 habitants en moyenne et j'estime que cela décuplera nos moyens de pénétration dans la population, étendra considérablement notre cercle d'influence, et nous fournira même des accroissements d'impôt, tout en donnant satisfaction à la masse des contribuables.

« En nous plaçant au point de vue du traité, nous resterons en agissant ainsi dans la légalité, cet instrument nous donnant le droit de placer des agents dans les postes où nous le jugerons utile. »

C'était, deux ans à peine après l'institution d'un gouvernement civil, vouloir inaugurer un procédé d'administration directe ; c'était aller d'un coup plus loin qu'on était allé en Cochinchine ; c'était — quelque opinion qu'on puisse avoir sur le meilleur système d'administration applicable au Tonkin — brûler dangereusement les étapes. Au reste, il n'y eut là qu'une manifestation d'intention sans effet pratique. Les possibilités budgétaires, auxquelles était explicitement subordonnée l'exécution de l'arrêté, n'en permirent tout d'abord qu'une application très restreinte. Quelques nominations seulement furent faites, puis les hommes changèrent et des idées diamétralement opposées prévalurent. Le projet fut abandonné.

Cela n'en reste pas moins fort curieux comme tendance. Et il est curieux aussi de lire dans le rapport que nous venons de citer la critique et comme l'aveu de l'échec d'un système que, dans l'ensemble, nous n'avons cessé de pratiquer depuis lors. Il faut bien croire que ce système ne doit pas présenter autant d'imperfections qu'on voulait alors lui en découvrir pour nous avoir amenés sans trop de heurts où nous en sommes. Et, bien que cette question ne puisse recevoir de réponse satisfaisante, on est tenté, par contre, de se demander quels seraient aujourd'hui les résultats du projet de M. Richaud si on y avait persisté. L'essai qui en fut fait à l'époque ne fut pas heureux et les délégués que l'on nomma restèrent sans contact utile avec la population.

DE LANESSAN

La pensée de M. de Lanessan, en matière de politique indigène, nous est parfaitement connue. Outre les indications que l'on trouve dans ses discours et dans ses circulaires, nous

avons de lui des ouvrages dans lesquels il l'exprime et la développe abondamment.

Deux de ces livres ont été écrits avant que leur auteur devint Gouverneur Général de l'Indochine. Ce sont : « l'Expansion coloniale de la France », paru en 1886, et « l'Indochine Française », paru en 1889, ce second livre étant le fruit des observations recueillies par de Lanessan au cours de sa première mission en Extrême-Orient. Deux autres ont été écrits après que l'auteur eût exercé les fonctions de Gouverneur Général et exposent les enseignements de son expérience coloniale. Ce sont « la Colonisation française en Indochine », paru en 1895, au lendemain de son retour d'Indochine, et « Principes de colonisation », paru en 1897. C'est à ces deux derniers ouvrages que nous demanderons surtout de nous éclairer sur le système politique que leur auteur jugeait le meilleur pour l'Indochine et s'est efforcé de faire prévaloir, mais après seulement que nous aurons pris connaissance de ses déclarations officielles pendant la durée de son mandat.

Notons cependant dès maintenant que la pensée de M. de Lanessan a profondément évolué entre le moment où il écrivit le premier de ces livres en 1886 et celui où il prit la direction des affaires indochinoises. Lui qui devait en effet se faire le champion du respect strict du protectorat, il exprime dans « l'Expansion coloniale de la France » une opinion catégoriquement favorable au procédé d'administration directe. Il loue sans réserve ce qu'on a fait en Cochinchine, critique la tentative de l'Amiral Bonnard pour rendre du prestige et un rôle effectif aux autorités indigènes, il se résigne à regret à un protectorat sur l'Annam central et considère « que cet état de choses ne pourra certainement pas durer indéfiniment » ; il se réjouit que nous puissions par le traité de 1884 « établir dans le Tonkin un état de choses très voisin de l'administration directe ». Il déclare enfin que le système du protectorat, qu'il admet à la rigueur pour la Tunisie, « se heurte à des difficultés de toutes sortes dans un pays à mœurs démocratiques comme l'Annam ». Il dira exactement le con-

traire plus tard et pratiquera une action politique inspirée d'idées diamétralement opposées. Ne lui en faisons aucun grief et constatons seulement que l'expérience l'a amené à réviser entièrement son premier point de vue.

M. de Lanessan débarqua en Indochine le 26 juin 1891. Le 1^{er} juillet suivant il lança une proclamation aux troupes, aux fonctionnaires, aux colons et aux populations de l'Indochine dans laquelle il dit notamment :

« Je compte également sur le concours des autorités indigènes auxquelles j'assurerai en retour la considération et le respect qui leur sont dus. »

A son passage à Hué le Gouverneur Général avait assuré le Roi et la Cour de ses intentions bienveillantes à leur égard et leur avait fait part de ses projets de restaurer l'autorité et le prestige des mandarins. Là sans doute est l'origine de la proclamation que S. M. l'Empereur d'Annam adressa — spontanément, nous dit M. de Lanessan dans ses souvenirs — aux mandarins, aux lettrés et aux populations du Tonkin, le 26 juillet 1891, et qui est une invitation au loyalisme envers le Gouvernement français, au retour au calme et à la bonne voie.

Le 3 septembre suivant, le Gouverneur Général adressa aux Commandants de territoires militaires une lettre dans laquelle il définissait leur rôle dans l'organisation de l'Indochine et leur donnait ses instructions pour le bien remplir. Il leur indiquait qu'ils avaient avant tout à protéger le delta, à l'égard duquel leurs territoires constituaient la première ligne de défense, la seconde ligne étant représentée par les canonnières et les chaloupes circulant sur les voies d'eau et la troisième ligne par les postes de police du delta. Il préconisait la création de postes et de blockaus, et l'amélioration des communications. Il recommandait la modération envers les indigènes et insistait sur l'absolue nécessité de ne placer les habitants de la haute région que sous l'autorité de chefs de leur race.

Le 6 octobre il adressait au Résident Supérieur et aux

Résidents du Tonkin une longue lettre qui forme un tout avec la précédente. Elle peut se résumer ainsi :

1° Désormais, avec la création des territoires militaires, l'œuvre de protection du delta étant assurée par l'armée sur les frontières terrestres et par la marine sur les voies d'eau et le littoral, c'est à l'autorité civile qu'il appartient : *a)* d'assurer la sécurité intérieure du delta ; *b)* d'augmenter le bien-être des populations du delta et de s'attirer leur sympathie.

2° Pour obtenir le premier résultat, la sécurité, les moyens sont : la garde civile indigène mise à la disposition des Résidents et les *linh-co* mis à la disposition des mandarins.

3° La conséquence de la création de cette dernière force de police sera la responsabilité effective des mandarins désormais pourvus des moyens de faire respecter leur autorité.

4° Le second but à atteindre, la confiance et la sympathie des populations, n'est pas moins important. Les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir seront : *a)* le respect des coutumes, la manifestation d'égards envers les mandarins et le relèvement de leur autorité ; *b)* la surveillance de la distribution de la justice, notamment dans le fonctionnement des tribunaux mixtes ; *c)* la surveillance de la perception de l'impôt et l'amélioration du régime fiscal ; *d)* une attention particulière portée aux travaux publics.

Il convient d'en citer le passage suivant :

« Vous ne réussirez dans votre œuvre de civilisation et vous n'exercerez utilement votre influence qu'à la condition de respecter scrupuleusement la religion, le culte, les traditions et les coutumes des peuples et de traiter, en toute circonstance, les autorités annamites avec les égards qui leur sont dus.

« Vous ne tenterez ni de supplanter ni d'annihiler les fonctionnaires indigènes et vous ne ferez rien qui soit de nature à diminuer leur prestige aux yeux des populations. Ce serait détruire leur autorité sans augmenter la vôtre et affaiblir entre vos mains le plus indispensable instrument d'action dans le pays. En fortifiant, au contraire, l'autorité des fonctionnaires indigènes, vous les mettrez à même d'assurer, sous

votre direction qui sera respectée parce qu'elle sera bienveillante, la distribution d'une bonne justice, la rentrée normale de l'impôt et l'augmentation de la richesse publique. »

Le 20 juin 1893, dans un discours prononcé à l'inauguration d'un puits de mine à Ké-Bao, M. de Lanessan se félicitait en ces termes des résultats de la politique dont il avait ainsi donné les directives :

« Enfin, messieurs, permettez-moi de rappeler que nous sommes encore redevables, dans une large mesure, de la paix et de l'ordre dont nous jouissons à l'accord absolu qui, depuis deux ans, n'a cessé de régner — quoi qu'en aient pu dire ceux qui désireraient le voir disparaître — entre les représentants de la République française et ceux de l'Empire d'Annam.

« C'est à lui que nous devons l'apaisement qui s'est fait dans l'esprit du peuple annamite et de ses chefs, le concours de plus en plus actif qui nous est donné par les populations et les mandarins, la confiance qui nous est manifestée sur tous les points, dans le dernier des villages comme dans la capitale de l'Empire, la facilité inconnue jusqu'à ce jour avec laquelle les impôts rentrent dans les caisses du protectorat, les progrès financiers réalisés grâce à l'aide des Régents et de la Cour, dans les provinces de l'Annam central comme dans celles du Tonkin, le respect que les mandarins de tous grades ont pour nos fonctionnaires et le zèle qu'ils mettent à suivre nos conseils ou à exécuter nos instructions. »

Ce sont là les actes ou paroles officiels où se trouve le mieux exprimée la pensée de M. de Lanessan. Nous en retrouvons l'exposé beaucoup plus complet dans les ouvrages qu'il écrivit après avoir quitté l'Indochine.

Dans le premier de ces ouvrages, après avoir peint un tableau fort noir de la situation politique en Annam-Tonkin au début de 1891, il fait ainsi la critique des idées qui avaient cours avant lui :

« On admet généralement en France : 1° que les mandarins annamites constituent une sorte d'aristocratie distincte du peuple et détestée par lui au point qu'il serait disposé à

servir quiconque l'en débarrasserait ; que par conséquent si l'on gouverne avec les mandarins on gouverne contre le peuple ; 2° que l'Empereur d'Annam exerce un pouvoir autocratique et que par suite c'est avec lui qu'il faut gouverner, qu'il faut même se servir de lui pour détruire les mandarins ; 3° que le Tonkin et l'Annam sont habités par des populations très différentes les unes des autres, hostiles même, celles du Tonkin allant jusqu'à préférer la domination des étrangers à celle de la Cour de Hué.

« C'est sur ces idées que toute notre politique fut édiflée de 1883 à 1891. Comme elles étaient radicalement fausses, notre conduite ne pouvait qu'être défavorable à notre influence, car elle allait nécessairement à l'encontre de toutes les idées et de tous les intérêts de la société annamite. »

Puis, ayant fait justice de ces conceptions, il définit ainsi sa politique :

« Dès ma première entrevue avec la Cour de Hué en juillet 1891, tous mes efforts tendirent à convaincre la Cour que mon intention était de ne rien faire sans elle, que je voulais rendre à l'Empereur et à son Gouvernement toute leur autorité légale et leur prestige traditionnel, que j'étais bien résolu à m'appuyer pour administrer les provinces sur les mandarins dont je restaurerais la situation, en un mot que ma politique serait celle d'un protectorat loyal. En même temps je ne leur cachais pas que je considérais comme une nécessité absolue d'arriver à uniformiser notre protectorat, en rapprochant le Tonkin et l'Annam, de manière à faire sentir à la fois l'influence du Gouvernement annamite et celle du Gouvernement français sur toutes les parties de l'Empire. »

Ces vues, on le voit, étaient absolument opposées à celles qui avaient prévalu jusqu'alors et à celles qui avaient inspiré les rédacteurs du projet de traité de 1883 et du traité de 1884.

Rappelant que ce premier contact avec la Cour eut pour conséquence l'envoi de la proclamation dont nous avons parlé plus haut, il estime que l'effet de cet appel du Souverain fut grand là où la force était restée sans résultat appréciable. Il

indique qu'en outre la Cour envoya au Tonkin, en octobre 1891, le deuxième et le troisième Régents pour s'assurer que les prescriptions de la proclamation impériale avaient bien été appliquées et que cela avait été l'occasion pour S. E. Nguyen Trong Hiep de proclamer « qu'il consacrerait le reste de ses jours à l'aider dans son œuvre de paix et de progrès » et à déclarer « au nom du Conseil de Régence et du Comat que les instructions du Gouverneur Général seraient désormais pour eux des ordres ».

Il s'étend sur l'heureux effet de la création des linh-co dont le but était « d'enlever aux mandarins le prétexte sous lequel ils avaient jusqu'alors dissimulé leur indifférence ou leur hostilité ». Il note que la mesure, fort bien accueillie des mandarins dont elle consacrait l'autorité, le fut beaucoup moins bien des Français qui l'accusaient « de fournir des armes à nos ennemis traditionnels ». Il cite une circulaire du Kinh-Luoc rappelant aux mandarins qu'ils n'auraient plus désormais d'excuses à leur négligence et les invitant à la vigilance. Il regrette de ne pas avoir eu le temps de réaliser la même réforme en Annam.

Examinant ensuite la conduite à tenir à l'égard des populations des régions montagneuses, il développe ces trois directives essentielles : les protéger des pillards, respecter leurs coutumes, ne leur donner que des chefs de leur race.

Il exprime enfin en ces termes sa conception du protectorat :

« Aussi, m'étais-je donné pour tâche, ici comme au Cambodge, de substituer au protectorat tout à fait indifférent ou vexatoire du passé un protectorat loyalement respectueux des lois, des coutumes, de la religion, de l'organisation sociale, politique et administrative de l'empire d'Annam ; mais en même temps effectif et efficace, pénétrant jusqu'au cœur même du pays, guidant de conseils quotidiens le gouvernement protégé, l'aidant à réformer son administration et ses finances, relevant son autorité morale aux yeux des populations afin d'user de cette même autorité pour mieux assurer l'influence bienfaisante et civilisatrice de la France. »

Ce sont les mêmes idées que l'on retrouve dans le paragraphe 2 du chapitre V des « Principes de colonisation », qui est tout entier consacré à la politique suivie par la France en Annam-Tonkin.

Nous en citerons encore ce passage dans lequel l'auteur entreprend de fonder en raison la politique de collaboration avec les mandarins :

« ... Je n'hésite pas à reconnaître encore que les mandarins et les lettrés possèdent à un haut degré le sentiment de leur nationalité, qu'ils sont patriotes dans le sens le plus français du mot et que c'est parmi eux, plus encore que dans le peuple, qu'existe l'esprit de résistance à toute domination étrangère. Le sentiment de la nationalité, d'où naît le patriotisme, est toujours plus développé dans la classe qui détient le pouvoir, probablement parce qu'elle est la plus intéressée à la conservation de tout ce qui constitue la patrie. Mais s'il est vrai que le nationalisme domine dans les classes dirigeantes, il n'est pas moins incontestable que ces classes possèdent, à un plus haut degré que toutes les autres, le sentiment des nécessités politiques, la notion des limites au delà desquelles la résistance patriotique la plus sincère et la plus noble doit s'arrêter sous peine d'attirer sur le pays aimé des malheurs plus grands que ceux déjà subis. En appliquant ces considérations générales à l'Annam, on arrive aisément à se convaincre que la bourgeoisie annamite, les lettrés, les mandarins, ne se font depuis longtemps aucune illusion sur la nature de notre occupation. Le peuple a pu croire que nous évacuerions un jour le Tonkin et l'Annam ; je suis certain que ni la Cour, ni les mandarins n'ont jamais eu sérieusement cette idée. Ils sont donc disposés à s'accorder avec nous, si nous ne les mettons pas nous-mêmes, par de mauvais traitements, dans la nécessité absolue de nous combattre. »

L'auteur se défend d'ailleurs d'avoir jamais songé à borner notre action à la consolidation de l'autorité des chefs indigènes. Il veut un protectorat très effectif, comportant un contrôle bienveillant mais efficace des actes de l'administration

indigène et aboutissant à « une pénétration chaque jour plus grande » des autorités protégées par l'autorité protectrice.

Ce dernier livre contient par ailleurs des indications historiques intéressantes.

Il retrace la tentative faite par le Général de Courcy et Palasne de Champeaux pour placer l'Annam et le Tonkin sous un même protectorat effectif et note que cette idée avait rencontré un accueil bienveillant à la Cour de Hué, mais que l'opinion française étant opposée à cette conception le projet fut rejeté par la Métropole. Il estime que Paul Bert était imbu des idées de M. Harmand et qu'il tenta de revenir à ses conceptions en livrant le Binh-Thuan et le Khanh-Hoa à la Cochinchine, en rapprochant le Thanh-Hoa et le Nghe-An du Tonkin, en renforçant les pouvoirs du Kinh-Luoc. Il attribue à ces mesures l'agitation antifranaïaise et cite à l'appui de son opinion une adresse de protestation qui lui fut remise par la Cour en 1887 lors de sa première mission. Constatant que M. Bihourd, après un premier essai de continuation de la politique de P. Bert, dut revenir à une application plus sincère du traité de 1884, il pense que ses avis ne furent peut-être pas étrangers à cette modification. Il raconte comment, en 1887, il fit des démarches pour amorcer un retour à la politique de Courcy et Champeaux et se heurta à l'opposition du Résident Général. Il ajoute que, devenu Gouverneur Général, il était disposé à reprendre ses projets de 1887 mais que les circonstances politiques n'y étaient alors plus favorables ; que cependant il poursuivit la réalisation de réformes budgétaires susceptibles de faciliter des réformes plus profondes, qu'il obtint de la Cour l'établissement d'un budget du même modèle que celui du protectorat de l'Annam et celui du Tonkin, afin de marquer ses idées quant à l'uniformité souhaitable du régime de ces deux pays et avec l'espoir qu'on pourrait avoir un jour un budget unique pour l'Annam-Tonkin, auquel serait incorporé celui de l'empire d'Annam.

Nous possédons ainsi, grâce à ces ouvrages, la pensée entière, sans un coin d'ombre, de M. de Lanessan. Quoi qu'on pense de la valeur du système qu'il préconisait, on ne peut

lui contester le mérite de représenter une doctrine rationnelle, complète, parfaitement homogène et cohérente. On ne peut nier non plus les heureux résultats qui furent obtenus par son application.

PAUL DOUMER

Le successeur de M. de Lanessan fut M. Armand Rousseau, député, nommé avant même que son prédécesseur eût quitté l'Indochine. Bien que son gouvernement ait duré près de deux ans et que, comme Paul Bert et Richaud, il ait succombé à la tâche, à son poste même de Gouverneur Général, nous n'avons rien à en dire du point de vue que nous étudions ici. Nous ne trouvons en effet de lui aucune déclaration officielle sur ses conceptions gouvernementales ; aucun acte marquant n'a été pris durant son séjour en matière de politique ou d'administration indigènes ; les choses restèrent en l'état, les vues du précédent Gouverneur Général ne furent pas suivies et il apparaît plutôt qu'on freina le mouvement commencé, comme le constate de Lanessan lui-même dans son livre de 1897 ; les soucis financiers semblent avoir dominé et la réussite de l'emprunt dont la réalisation était poursuivie par M. Rousseau fut la grosse question de l'époque.

Nous devons donc, en négligeant les intérimats — ce qui sera pour nous une règle ⁽¹⁾ — en venir à M. Paul Doumer.

M. Doumer, durant son gouvernement, parla peu. Du moins ne trouve-t-on de lui dans les publications officielles aucun discours — aucune proclamation non plus, aucune déclaration de principe. Mais on a de lui deux ouvrages substantiels, l'un de caractère officiel, qui est son rapport au Conseil Supérieur de l'Indochine, établi à la fin de sa mis-

(1) Ce n'est pas que certains intérimats n'aient laissé une marque profonde. Nous aurions trouvé dans les déclarations de ceux qui en furent chargés de très intéressantes choses pour notre étude. Seul le désir de ne pas trop l'étendre nous impose cette limitation.

sion en février 1902, et dans lequel il expose les résultats de son administration ; l'autre, œuvre privée, qui, sous le titre « l'Indochine française ; Souvenirs », retrace avec plus de commentaires, mais en utilisant abondamment les indications du précédent, sa vie et son action de Gouverneur Général. C'est assez pour que l'on soit éclairé sur la pensée politique de leur auteur, qui se dégagerait d'ailleurs d'elle-même des actes pleins de signification pris durant son séjour à la tête de la Colonie. Mais bien entendu, étant écrits après coup, ces ouvrages font plus de place à l'exposé des réalisations qu'à l'expression des intentions.

Un regard superficiel porterait à penser que l'action gouvernementale de M. Doumer ne fut que d'organisation administrative générale, de construction financière et de développement économique. Et la lecture de ce qu'il a écrit renforce cette impression tant il a pris soin d'y donner la première place à ces problèmes. Il n'en est rien cependant et son action politique fut grande.

Elle s'est surtout manifestée par deux importantes réformes : en Annam, la réorganisation du gouvernement annamite, réalisée par l'ordonnance du 27 septembre 1897 et complétée en 1898 par une modification du mode de perception des impôts ; au Tonkin, la suppression du poste du Kinh-Luoc et la dévolution au Résident Supérieur des pouvoirs de ce haut mandarin, réalisées par une ordonnance du 26 juillet 1897. Nous aurons à revenir en détail sur ces deux actes au chapitre suivant. Nous devons nous borner à voir ici le sens que M. Doumer donnait lui-même à ces réformes.

« La préoccupation d'organiser le Gouvernement Général de l'Indo-Chine, dit-il dans son rapport, n'a pas fait perdre de vue les réformes qu'il était possible d'apporter dans les administrations locales, particulièrement dans celles des Protectorats.

Il y a été introduit plus de régularité, un exercice de la souveraineté de la France plus complet et efficace pour le bien du pays, un respect nouveau des principes dont notre civilisation se fait honneur ; mais tout cela s'est fait sans at-

tenter en rien aux traditions locales, en ce qu'elles ont d'acceptable et d'inoffensif pour la population indigène, sans rechercher une uniformité d'administration aussi mauvaise et dangereuse parfois qu'elle est inutile. »

Puis, parlant spécialement du Tonkin :

« Le Protectorat du Tonkin a un caractère particulier ; il est pour ainsi dire nominal, mais le respect des conventions et la sagesse politique commandent de laisser ce nom à notre administration et de maintenir les liens d'un caractère traditionnel et presque religieux qui relient le présent au passé.

La conquête du Tonkin avait brisé, en fait et en droit, l'autorité du Roi d'Annam sur cette partie du royaume. Il n'était ni possible, ni désirable de la restaurer. Pourtant, jusqu'en 1897, on avait cru devoir faire personnifier cette autorité disparue par un haut fonctionnaire, le Kinh-Luoc ou vice-roi, chef de l'administration annamite. La fonction avait été instituée par nous et le titulaire était notre créature. C'est dire qu'il n'avait pas d'influence propre sur la population. Son autorité était une part de l'autorité française. »

Il fait ensuite le procès de l'administration du Kinh-Luoc qui « maintenait les traditions les moins respectables du mandarinat annamite ». La fonction fut donc supprimée et les mandarins relevèrent directement des Résidents. Il estime que le contrôle établi eut pour résultat la disparition presque complète de l'ancienne vénalité et il ajoute : « S'il est possible qu'au début ce changement leur ait été peu agréable, les mandarins du Tonkin en ont pris leur parti ».

Parlant ensuite de la commune annamite « qui a été entièrement respectée au cours de ces cinq ans et qu'il faut intégralement maintenir », il se félicite de ce qu'elle « débarrasse l'administration de la plus grosse part des difficultés et des soins qu'elle aurait dans tout autre pays à la population nombreuse et active ».

Dans le delta, on a multiplié les provinces en divisant celles qui étaient trop étendues. Il en donne la raison : « Il faut que la circonscription territoriale ne soit pas trop grande

pour que l'administrateur puisse en connaître tous les intérêts, en traiter toutes les affaires ». On a fait davantage dans ce sens : « Pour faciliter le contact de l'administration avec les habitants, des circonscriptions ont été formées dans les provinces. L'action du Résident s'y exerce par l'intermédiaire d'un délégué à qui il délègue une partie de ses attributions. Cette création a donné les meilleurs résultats : certains centres administratifs ainsi constitués ont pris une réelle importance ». C'est, ramenée à des proportions qui la rendent viable, l'idée de M. Richaud qui reparait. On a, par ailleurs, créé, ou plutôt recréé, des Commissions consultatives de notables dans les provinces.

« Ainsi organisé... le Protectorat du Tonkin possède tous les éléments d'une administration solide, capable d'assurer la tranquillité du pays et de travailler à son développement. »

Jusqu'en 1896, dit M. Doumer, le Gouvernement de l'Indochine absorbé par les difficultés rencontrées au Tonkin « ne réclamait de l'Annam que de vivre en paix, à l'abri du drapeau de la France planté sur la citadelle de Hué ». Mais après cette date, le Gouvernement Général n'ayant plus les mêmes soucis, « sans rien changer au caractère du Protectorat de l'Annam, en laissant au Gouvernement royal la même autorité sur les populations, la même responsabilité dans les mesures à prendre, il était possible d'améliorer son administration, de donner aux représentants de la France une influence plus effective qu'apparente, de travailler à la prospérité économique du pays et de l'ouvrir à la colonisation française ». De là l'ordonnance du 27 septembre 1897. « Cette nouvelle organisation allait permettre de faire sentir l'action de la France sur le Gouvernement annamite, à Hué, et grâce à cette action de donner l'autorité nécessaire aux Résidents français dans les provinces. Le nombre de ceux-ci, qui était très faible jusque-là, fut progressivement augmenté pour arriver à avoir un Résident par province ».

En 1898 fut prise une autre ordonnance remettant à l'Administration française le soin de percevoir tous les impôts à charge de verser au Gouvernement annamite les sommes né-

cessaires à l'entretien du Roi, de la Cour et de l'Administration indigène. Appréciant la portée de cet acte, et après s'être félicité de ses heureux résultats financiers, M. Doumer ajoute : « Son importance politique n'était pas moindre, d'ailleurs, que son intérêt financier. L'Administration française prit par là, dans le royaume, la place qui lui revenait. Elle put donner au pays une impulsion dont on ne tarda pas à recueillir les fruits ».

Dans son livre de « Souvenirs », parlant du Tonkin, M. Doumer, après avoir donné une définition classique du protectorat, ajoute « c'est bien ainsi que certains protectorats commencent, mais il n'est pas possible que la nation suzeraine les laisse longtemps durer dans cet état. Elle ne le ferait qu'au cas bien rare où le seul but de son intervention aurait été d'empêcher la main-mise d'une autre nation sur le peuple protégé. Si elle entend exploiter, au sens le plus élevé du mot, le pays qu'elle protège, le faire bénéficier d'une civilisation plus avancée et tirer elle-même un bénéfice compensateur des sacrifices que la protection entraîne, il faudra s'immiscer progressivement dans les affaires intérieures. Elle arrive à gouverner, en fait, sous le nom du Gouvernement indigène et même à administrer par lui ». Et il ajoute : « Le Tonkin est presque à la limite qui sépare le protectorat du Gouvernement colonial. Il ne conserve plus, de l'état de choses que nous y avons trouvé, que l'intermédiaire des mandarins pour l'administration de la population indigène dans les provinces ».

Puis il entreprend de montrer en quoi l'existence d'un poste de Kinh-luoc était inutile et même néfaste. Selon lui, il manquait au Tonkin le principal élément du protectorat classique : un gouvernement indigène. « Mais comme on tenait au nom de protectorat, sinon à la chose, on eut l'idée bizarre de créer un fantôme de gouvernement annamite sous les espèces d'un vice-roi, ou Kinh-luoc du Tonkin ». Cela était sans intérêt pour nous. « La fonction de Kinh-luoc, du Tonkin, n'avait, pour notre domination, aucune valeur morale; elle n'aurait pu avoir qu'un intérêt pratique. Il ne fallait pas un long examen pour se convaincre que cet intérêt n'existait pas

et que, par contre, les inconvénients et même les dangers qui résultaient de son existence étaient grands ». En effet, les Résidents assistés des mandarins, sous les ordres du Résident Supérieur, suffisaient pleinement à l'administration du pays. « Le Kinh-luoc était en supplément et comme en marge ». Cette institution, qui, avec homme peu sûr, eût pu être dangereuse, ne servait qu'à maintenir la vénalité contre laquelle luttaien les Résidents. Quand elle eut disparu « il fut aisé de moraliser progressivement l'administration indigène ».

M. Doumer fait encore l'éloge de la commune annamite. Et il déclare qu'il a réagi contre la tendance fâcheuse par laquelle « on restreignait chaque jour davantage l'autonomie des communes indigènes, on s'immisçait dans leurs affaires ».

Faisant le tableau des institutions de l'Annam proprement dit, telles qu'elles étaient à son arrivée, M. Doumer conclut ainsi :

« C'était l'ancien régime royal et mandarinal avec tous ses abus, mais sans la franchise d'allure, sans l'indépendance d'autrefois. Les défauts et les vices du système subsistaient seuls entièrement. Le contrôle supérieur, qui empêchait l'excès du mal, punissait au besoin, était énérvé, paralysé. Il ne fallait pas de crise, pas de difficultés qui eussent attiré l'attention du conquérant, donné prétexte à son intervention. Et le Résident Supérieur à Hué se contentait de surveiller le Roi et le Gouvernement sans collaborer avec eux, comme les quelques Résidents français, que nous avions au chef-lieu des six ou huit grandes provinces, veillaient au maintien de l'ordre, sans avoir de collaboration avec les mandarins, sans même contrôler sérieusement leurs actes. Nous nous bornions au protectorat rudimentaire qui se désintéresse du bon ordre administratif et du développement économique du pays sur lequel il s'exerce.

Peut-être n'avait-on pas pu, jusque-là, faire mieux et aller plus loin. En tout cas, la situation que je constatais ne pouvait durer indéfiniment. Autant dans l'intérêt de la France que pour le bien du peuple annamite, il fallait introduire dans le pays les procédés d'administration et les moyens d'action

économique de la civilisation européenne. La tâche était particulièrement intéressante, tout était à faire et on était maître de l'heure, on pouvait dresser un plan d'ensemble et l'exécuter méthodiquement sans hâte, sans froissements, sans heurts ».

Ces extraits suffisent à nous montrer que la conception qu'avait M. Doumer du protectorat était nettement interventionniste et réformatrice. Elle tendait à accroître l'action des agents français et à placer sous un contrôle étroit celle du Gouvernement et des fonctionnaires indigènes. Elle était ainsi en opposition nette avec celle de son prédécesseur, M. de Lannessan.

PAUL BEAU

M. Paul Beau qui, après M. P. Doumer, a occupé pendant plus de cinq ans le Gouvernement Général de l'Indochine a prononcé plusieurs discours importants où sont exprimées ses vues politiques et a, comme son prédécesseur, résumé dans un rapport d'ensemble établi à la fin de l'année 1907 les résultats de son gouvernement.

Dans le premier de ses discours au Conseil Supérieur, prononcé le 18 octobre 1902, on ne trouve qu'une allusion à la population indigène pour laquelle il veut « une sollicitude très attentive à tous les degrés de la hiérarchie » et à laquelle il compte épargner toute augmentation d'impôts.

Mais à l'occasion de l'inauguration de la statue de Jules Ferry, à Haïphong, le 13 janvier 1903, M. Beau prononça un discours dont nous croyons utile de citer le passage suivant, comme très symptomatique de l'orientation qu'il comptait donner à sa politique :

« Oui, Jules Ferry pourrait être fier du Tonkin.

Mais il ne se contenterait pas, j'en suis sûr, des résultats acquis par l'activité française, si merveilleux qu'ils soient. Satisfait du progrès matériel, il nous demanderait compte du progrès moral. Nous sommes-nous penchés sur le peuple in-

digène avec une sollicitude assez attentive ? Avons-nous fait assez pour effacer dans les esprits toute trace de la lutte ancienne ?

Il était en effet de ceux qui pensent que l'idée coloniale ne doit pas être rabaissée à une formule d'économie politique et qu'elle ne peut faire la conquête définitive de l'opinion française qu'à la condition de contenir une large part d'idéal. »

Ces lignes et la suite du discours montrent autre chose que le désir de réaliser la transformation matérielle du pays; elles expriment la sympathique compréhension et le respect des mœurs, des façons d'être et de penser du peuple protégé ; elles indiquent l'intention de fonder la collaboration nécessaire sur une mutuelle estime et un mutuel attachement parachevant ce que conseille l'identité des intérêts.

Ces vues, le Gouverneur Général les reprendra de nouveau, bien qu'assez brièvement, dans son discours du 28 août 1903 au Conseil Supérieur, en disant :

« Messieurs, la France n'a pas assumé seulement la charge du développement matériel de ce grand pays. Elle a pris charge en même temps du développement de ses mœurs et de ses institutions ».

Et plus loin :

« Si le concours des indigènes nous est utile pour les services de nos diverses administrations, il est indispensable pour le gouvernement même du pays ».

Parlant de la Cochinchine, il déplore qu'on n'y ait pas laissé intacte la commune annamite. Puis il considère le rôle qu'il convient de donner aux autorités indigènes dans les pays de protectorat. Ce rôle, dit-il, est considérable. Mais la situation matérielle et morale de ces autorités n'est pas ce qu'elle devrait être. Et il poursuit :

« Appliquons-nous avant tout à ne choisir que des mandarins d'une honorabilité absolue, instruits, cultivés et associons-les à notre action dans la plus large mesure. Nous obtiendrons d'eux la collaboration la plus utile si nous savons montrer que leur avis, donné avec indépendance, ne nous est pas indifférent. Nous les rendrons ainsi solidaires aux yeux

de la population de tous les actes de notre politique et nous éviterons de laisser se constituer, à côté de nos agents, une influence rivale et quelquefois hostile ».

Un an plus tard, au mois d'août 1904, M. Paul Beau se félicite du calme politique de l'Indochine où la guerre russo-japonaise n'a pas eu de répercussions. Il constate la fidélité des mandarins annamites, favorablement impressionnés par les mesures prises pour améliorer leur situation. Il indique son intention de les maintenir plus que jamais à leur rang dans les places qui leur reviennent :

« On commençait à craindre que le Gouvernement français voulût, sinon supprimer, tout au moins diminuer considérablement l'importance de l'administration indigène et le nombre des mandarins haut gradés. J'ai tenu la main à ce que les hauts emplois indigènes soient pourvus de titulaires. Leurs traitements seront augmentés progressivement au fur et à mesure des disponibilités budgétaires ».

Puis il relie la politique coloniale français d'aujourd'hui à celle d'hier :

« La politique d'association, cette parole généreuse, dont le retentissement a été si grand en Indochine, s'est fait entendre à son heure, non pas, comme quelques-uns ont paru le croire, pour ouvrir une ère nouvelle, mais pour rappeler à tous les principes sur lesquels la République a voulu fonder l'expansion coloniale de la France.

Pour ceux qui connaissent l'histoire de la politique coloniale française, c'était comme l'écho à vingt ans de distance du magnifique discours que Paul Bert prononçait en 1885 devant la Chambre et où il opposait en termes éloquents la politique de protectorat à la politique de conquête et de domination.

Les principes proclamés par Paul Bert en 1885, et qu'il vint ensuite appliquer ici au prix de sa vie, n'ont jamais été perdus de vue et sont encore aujourd'hui la règle de notre administration en Annam et au Tonkin ».

Mais cette politique d'association demande que nous ayons des collaborateurs capables. Il importe donc de donner aux

mandarins une instruction plus moderne que celle qu'ils ont reçue jusqu'ici. C'est pourquoi, en attendant les effets de la réforme des écoles, il a prescrit l'envoi en France à partir de 1906 des mandarins les mieux notés qui visiteront la Métropole sous la direction de fonctionnaires français et y prendront, en même temps qu'une notion exacte de la puissance de la nation protectrice, une utile leçon de choses. Il espère beaucoup de ce contrat direct.

Examinant le sens de notre action au Tonkin, il constate que notre ligne politique y a été « fortement influencée par les circonstances locales » et que « l'administration française s'habitua à prendre de plus en plus le contact direct avec la population et à considérer comme une superfétation l'intervention des mandarins ». Il se flatte d'avoir porté remède à cette situation.

A l'occasion des choses de Cochinchine, où il se réjouit de voir les administrateurs « pénétrés du rôle que la France entend leur faire jouer auprès des populations protégées » s'appliquer désormais à faire participer dans la plus large mesure les fonctionnaires indigènes à leur besogne administrative, il caractérise ainsi la méthode de collaboration qui lui paraît souhaitable : « Certes, il est plus simple de donner un ordre vite conçu, vite exécuté. Mais il ne faut pas oublier que nous sommes non seulement des administrateurs, mais des initiateurs, qu'il ne suffit pas de donner l'ordre le meilleur, qu'il faut encore être compris et approuvé par ceux auxquels on commande ».

En décembre 1907, après cinq ans de gouvernement, M. Beau voulut, comme son prédécesseur, faire le bilan de son œuvre. Ce fut l'objet de son discours du 20 décembre 1907 au Conseil Supérieur, publié en volume avec de nombreux rapports annexes.

Tout un chapitre de cet ouvrage est consacré à la politique indigène et l'on y trouve parmi l'exposé des résultats quelques passages qui mettent bien en lumière la pensée de leur auteur.

Ainsi, après avoir dit que la politique indigène en Indochine,

facile à définir dans les principes est, dans l'application, subordonnée à de nombreuses contingences et qu'elle doit tenir compte de la diversité des populations, il ajoute : « Non moins grave est l'erreur de ceux qui, se fiant à des souvenirs du passé, préconisent le retour en arrière, sans tenir compte des transformations rapides que les événements ont apporté dans les institutions et dans les mœurs ». Donc, il écarte résolument par là toute idée de retour en arrière et dissipe une équivoque que son attitude, par ce qu'elle avait de différent de celle de son prédécesseur, avait peut-être pu faire naître. Et il indique lui-même les lignes directrices qui ont guidé sa politique :

« Les idées générales qui ont inspiré la politique suivie depuis 1902, à l'égard des indigènes, sont les suivantes :

Leur accorder toute la liberté compatible avec la sécurité de notre domination.

Les associer dans la plus large mesure possible à l'administration du pays.

Leur procurer une instruction appropriée à leurs aspirations légitimes et à leurs besoins intellectuels et moraux.

Les protéger contre les fléaux qui les ont si longtemps éprouvés dans leur propriété et dans leurs personnes : la piraterie, les épidémies et les disettes ».

Puis il remarque que notre intervention a nécessairement ébranlé l'ancien édifice de l'absolutisme royal fondé sur le prestige religieux et qu'un certain individualisme se fait jour dans le peuple. Et cette transformation, qui s'opère en relation avec celle des pays voisins, il l'estime inévitable. « L'Indochine, dit-il, ne pouvait rester étrangère à ce mouvement qui emporte vers le progrès tous les peuples de l'Asie et il eut été impolitique de chercher à entraver son évolution sous prétexte de sécurité ou de respect des traditions ». D'où les mesures prises pour donner à la population une participation plus grande à la gestion de la chose publique, qui se résument en la création d'assemblées consultatives aux divers échelons de l'administration.

Il confesse d'ailleurs qu'en Annam notre action n'a pu

s'exercer qu'avec une extrême discrétion et que l'évolution des mœurs et des institutions y est encore à peine sensible. Mais cependant « aujourd'hui, l'administration française a pris à Hué et dans les provinces la place éminente qui convient aux représentants du protectorat ».

Il en a été différemment au Tonkin; l'évolution y est plus sensible. Mais notre politique à l'égard des mandarins y a été souvent hésitante. Quant à lui, il a pris parti : « Depuis 1902, l'administration s'est résolument appliquée à respecter dans sa forme et dans son esprit le régime du protectorat ». Il critique les suppressions de postes de hauts mandarins opérées avant lui comme « inopportunes au point de vue politique »; il a modifié cet état de choses et rétabli les emplois; il a amélioré la situation des mandarins de tous grades.

Il parle, comme d'une mesure prochainement réalisable de l'admission des indigènes à égalité de titres dans les cadres français — mesure qui ne sera cependant réalisée que vingt ans plus tard.

Et, après avoir exposé ce qu'il a fait, il se pose ces questions :

« Eût-il été préférable, comme la tendance s'en était un moment affirmée, de laisser peu à peu tomber en désuétude les institutions indigènes ? Fallait-il, au contraire, comme certains l'ont conseillé, faire machine arrière, réduire l'effectif des fonctionnaires français et augmenter les attributions et les pouvoirs des fonctionnaires indigènes ? »

On voit que M. Paul Beau a dû, après le gouvernement à tendances nettement interventionnistes de M. Paul Doumer, faire un choix délicat entre deux orientations qui se partageaient l'opinion. Ce fut un moment important dans l'histoire de notre politique indigène en Indochine.

Il nous donne nettement sa solution. Elle est de conciliation ; elle est aussi de bon sens :

« J'estime que les deux éléments français et indigènes doivent, non pas s'exclure, mais se compléter l'un l'autre. L'action civilisatrice de la France ne peut vraiment s'exercer que si ceux qui la représentent ont de nombreux points de con-

tact avec la population ; il faut donc un personnel français dirigeant relativement considérable, car l'étendue du pays est énorme et le chiffre de la population très élevé, comme dans telles provinces du Tonkin, comptant plus de 800.000 habitants, qui n'ont à leur tête qu'un administrateur et un adjoint.

D'autre part, l'action du personnel français ne saurait s'exercer directement sur la population elle-même, il lui faut l'intermédiaire d'un personnel indigène dévoué, franchement rallié à l'ordre de chose établi, satisfait des égards qu'on lui témoigne et de la part d'initiative qu'on lui laisse ».

En résumé, nous voyons que, par delà M. Doumer, M. Beau rejoint de Lanessan et peut-être Paul Bert. Ce sont les mêmes idées directrices de protectorat loyalement appliqué et de collaboration progressive qui le guident.

KLOBUKOWSKI

C'est, comme Paul Bert dont il avait été le chef de Cabinet, par une protestation d'amitié envers le peuple d'Annam que M. Klobukowski, rappelant son séjour antérieur dans le pays, débuta dans ses fonctions de Gouverneur Général. Il dit en effet dans sa proclamation du 12 octobre 1908 adressée aux habitants de l'Annam et du Tonkin :

« C'est un ami sincère qui revient vers vous après une longue absence.

J'arrive à vous le cœur ouvert, la main tendue, avec le désir de vous associer, par des actes autrement que par des paroles, à l'œuvre de progrès entreprise par la France en Indochine.

Le Gouvernement de la République m'a fait le très grand honneur de m'investir de sa confiance parce qu'il sait que je vous aime ; il sait que je représente à vos yeux une tradition de collaboration amicale.

Aussi m'a-t-il donné le pouvoir de vous accorder des satisfactions légitimes ».

Résumant dans cette même proclamation les réformes qu'il compte réaliser progressivement, il y fait figurer celles-ci : « affermissement de l'autorité des chefs et sous-chefs de canton, maires et notables, avec responsabilité effective — recrutement des mandarins entouré des plus sérieuses garanties — respect de l'autorité et des prérogatives des mandarins avec amélioration de leur situation matérielle ». Il assure, en outre, « que le gouvernement est bien décidé à maintenir le régime du protectorat en l'améliorant s'il est nécessaire, mais sans en modifier le principe ».

Dans son discours du 17 décembre 1908 au Conseil Supérieur il se félicite de constater, dans la période de troubles qui est le contre-coup du mouvement réformiste chinois, l'entente qui existe entre le Conseil de Régence et notre représentant à Hué et qui se manifeste également dans les rapports de nos Résidents avec les autorités mandarinales.

Parlant de la politique indigène, après avoir rappelé l'œuvre de ses prédécesseurs, il déclare :

« A l'égard des indigènes, Messieurs, toute notre politique consiste à leur donner une administration franchement amicale, inspirée de leurs intérêts, respectant leurs traditions et leurs croyances, à améliorer dans la mesure de nos forces leur condition matérielle, à les associer aux heureux effets des progrès que nous réaliserons ».

Puis il aborde la question particulière des rapports avec les autorités indigènes :

« Je voudrais maintenant rappeler en quelques mots comment je comprends la collaboration de plus en plus intime des autorités indigènes avec nos représentants. Traiter les notables avec considération, c'est non seulement témoigner à leur personne et à leur qualité notre sympathie, mais accroître à leurs yeux mêmes le sentiment de leurs devoirs et de leur responsabilité et fortifier, en outre, leur confiance en notre parole, en notre action ; c'est enfin consolider leur autorité sur leurs administrés.

Par des entretiens publics fréquents, des conférences tenues dans chaque circonscription pour expliquer le détail de

nos conceptions, de nos projets administratifs, pour discuter sur place avec les mandarins et les notables les intérêts de chaque village ou de chaque canton, nous obtiendrons de tous un dévouement sincère, dissolvant efficace de l'opposition de certains propagandistes du désordre.

A tous les degrés de l'échelle administrative nos fonctionnaires se montreront accessibles, explorant politiquement le pays, parlant aux habitants, s'enquérant de leurs besoins, de leurs vœux. A nos protégés en mal de croissance, si je puis dire, il faut un point d'appui, ils nous seront reconnaissants de le leur donner, ils comprendront mieux que leur cause est intimement liée à la nôtre et qu'avec eux nous nous acheminons vers un profit commun ».

Quelques jours avant, à l'ouverture de la Commission consultative indigène du Tonkin nouvellement créée, M. Klobukowski avait développé des vues analogues affirmant son intention d'améliorer la situation des mandarins, de restituer aux chefs et sous-chefs de canton « leur rôle de représentants élus de la population », d'alléger dans la commune, les attributions du ly-truong qui seraient réparties entre plusieurs notables, modification importante « car, disait-il, elle touche à cet organisme admirable, la commune annamite, que j'entends bien maintenir et fortifier ».

A la session de décembre 1909 du Conseil Supérieur, M. Klobukowski fit un très complet exposé de la situation politique alors troublée. S'attachant à rechercher les causes du mouvement auquel nous nous heurtions, il se demande si nos précédés d'administration n'ont pas contribué à créer une atmosphère favorable à l'éclosion des menées factieuses :

« Je vous dois ma réponse à cette interrogation ; je vous dois ma pensée tout entière, serait-elle, sur plusieurs points, en contradiction avec nos méthodes.

Ce n'est pas toujours aider au progrès des peuples placés sous notre influence que prétendre substituer nos coutumes à leurs rites séculaires et nos conceptions sociales à leurs traditions fortes et pratiques, telle, par exemple, et en première ligne, l'admirable commune annamite, cette cellule originelle

de l'organisme national, dont une tendance trop fréquente de notre administration à l'intervention directe a souvent faussé ou même entravé le fonctionnement.

Or, il ne faut toucher que d'une main fort légère à l'œuvre de générations successives; le temps, loin d'effriter cet édifice, d'une originalité d'ailleurs saisissante où s'abritent les mœurs et la législation d'un peuple, le consolide au contraire; ce fut une erreur grave — et, nous le voyons aujourd'hui, d'une répercussion lointaine — de procéder dans ce domaine politique et administratif, à des innovations hâtives et trop brusques risquant de contrarier des habitudes invétérées ».

Le loyalisme des annamites envers nous a pour base leur intérêt, la compréhension qu'ils peuvent avoir du bien que nous leur faisons. Il faut donc les amener à saisir notre manière de voir, leur expliquer les raisons de nos réformes, les leur faire admettre. « Il est, certes, très simple d'imposer sa volonté aux faibles qui s'inclinent, mais est-ce là le résultat désirable ? » Non, l'annamite ne nous suivra « sans affection, peut-être, mais avec une docilité révérencielle » que si nous l'avons éclairé sur nos intentions, guidé et soutenu. Suit une remarquable analyse psychologique de l'état d'âme du « Nha-qué » devant les excitations étrangères qui nous paraît bien valoir pour les temps présents.

Le Gouverneur Général expose ensuite comment ont été réalisées les promesses de sa proclamation faite à son arrivée. Des instructions ont précisé aux chefs de province le véritable rôle des mandarins, leur ont recommandé d'ouvrir avec eux sur les questions importantes une discussion préalable et de n'arrêter autant que possible que des déterminations délibérées d'un commun accord. Notre contrôle était jusqu'ici trop étroit et ôtait toute individualité aux fonctionnaires indigènes; l'initiative nécessaire leur a été rendue, mais elle aura comme corollaire leur pleine responsabilité.

L'année suivante, prononçant son dernier discours devant la même assemblée, M. Klobukowski se félicite de l'accord existant en Annam entre la Résidence Supérieure et le Conseil de Régence, lequel permet une collaboration intime « dans

une communauté de vues qui n'exclut pas, pour les Ministres, le droit de discuter librement et d'exprimer leur opinion en toute indépendance ». Au niveau des provinces « l'administration française laisse aux mandarins la plus grande initiative compensée par une plus large part de responsabilité ». Ceux-ci s'en montrent dignes.

Au Tonkin, il note que la population éclairée nous sait gré de « notre tendance, manifestée par des actes, à nous rapprocher de la notion du protectorat, sans cependant renoncer à aucun des résultats de notre colonisation ». Il signale la création d'une commission chargée d'établir le statut du personnel des mandarins, insuffisamment défini par les règlements annamites, et à cette occasion, il envisage que nous serons amenés à établir sans doute dans ce corps une séparation des fonctions, d'abord entre les mandarins de l'enseignement et ceux de l'ordre administratif, plus tard vraisemblablement entre ceux-ci et des mandarins spécialement chargés des fonctions judiciaires. Nous verrons que cette anticipation n'a, quant à son second terme, reçu sa réalisation que dans ces dernières années.

Par son attachement à l'esprit du protectorat, par son souci de relever le prestige et de maintenir intactes les attributions normales des fonctionnaires indigènes, M. Klobukowski continue directement Paul Beau.

ALBERT SARRAUT

Deux fois Gouverneur Général de l'Indochine, plusieurs fois Ministre des Colonies, M. Albert Sarraut fait autorité en matière coloniale. Il a exprimé en de nombreux discours ses vues relatives à la politique indigène. Il en a même fait en quelque sorte la théorie officielle française dans un chapitre de son livre « La mise en valeur des colonies françaises ».

Mais ces pages remarquables écrites en 1923 sont un aboutissement. Elles sont la somme de l'expérience coloniale de leur auteur, et aussi d'autres que leur auteur. Et ce sont seu-

lement les idées qui animaient M. Sarraut lors de son premier séjour en Indochine que nous voudrions noter ici.

Sur certaines des matières qui nous intéressent — les rapports du Gouvernement protecteur avec le Gouvernement protégé, ceux des autorités françaises avec les autorités indigènes aux divers échelons de la hiérarchie administrative, le rôle à laisser aux fonctionnaires indigènes, nous trouvons assez peu d'indications dans les discours prononcés par M. Sarraut durant cette période. Nous en trouvons davantage en ce qui concerne la participation des populations autochtones à l'œuvre gouvernementale et administrative et l'attitude à prendre à l'égard des institutions existantes.

Dans le discours qu'il prononça, le 15 décembre 1911, à son débarquement à Saïgon, il déclare sa joie de continuer « la mission assumée ici par la France dans l'intérêt supérieur de la civilisation et du progrès humain ». Il parle du « devoir français » dans lequel il faut persévérer « car il est l'accomplissement des engagements pris par la France envers ceux dont le destin s'est confié à sa parole ».

Puis, abordant une question plus précise et parlant du contrôle auquel doivent être soumis les actes du pouvoir et que celui-ci ne doit pas craindre, il dit :

« Le contrôle des populations indigènes peut chaque jour s'exercer sur nous, grâce aux facilités que nous leur avons données; et loin de chercher à affaiblir les organes de ce contrôle, mon intention est au contraire d'examiner les moyens d'en accroître la liberté d'action ».

S'adressant ensuite aux populations indigènes, il leur dit que la France est venue leur apporter le bienfait de sa civilisation. « Mais, ajoute-t-il, ses efforts ne veulent point se borner aux résultats déjà obtenus et c'est au contraire à les accroître qu'elle entend travailler avec persévérance, dans l'exercice d'une tutelle qui, respectueuse des droits de vos Souverains, veut rester aussi fermement respectueuse de vos institutions, de vos coutumes, de vos rites et de vos mœurs. Elle veut accomplir cette tâche d'accord avec vous; attentive à vos aspirations, instruite de vos besoins, désireuse de ne point vous imposer une contribution injuste ou trop lourde

aux charges qu'elle assume dans l'intérêt de votre pays, résolue enfin à vous assurer une administration dans laquelle, à côté de ses représentants, ceux qui vous représentent vous-mêmes, vos mandarins, vos magistrats, vous apportent toutes les garanties que la France demande à ses propres fonctionnaires, au point de vue du véritable mérite personnel comme au point de vue de l'intégrité, de la justice et de la droiture ».

Et la politique qu'il vient de définir — « politique de collaboration sympathique avec les populations indigènes », il affirme qu'il l'appliquera loyalement « d'accord avec les Souverains des Etats soumis à notre protectorat », dont il sait le haut loyalisme et le dévouement aux intérêts de leur peuple.

Une année plus tard, le 20 novembre 1912, au Conseil de Gouvernement, M. Sarraut souligne que la politique qu'il a exposée et qu'il applique n'innove pas, qu'elle est la politique traditionnelle de la France. « Elle rappelle seulement avec plus de force, sur certains points où les directions primitives ont paru être oubliées, la volonté du pays français ». Et l'un de ces points c'est « l'amélioration du statut et du milieu indigènes, par une application de plus en plus bienveillante et libérale des principes de la politique d'association ». C'est pourquoi il a « imprimé aux initiatives nouvelles de l'autorité française un caractère déterminé de bienveillance et de confiance à l'égard de nos protégés ».

Il affirme plus loin la nécessité de substituer progressivement l'élément indigène à l'élément européen dans un certain nombre d'emplois publics et explique que si le projet qu'avait élaboré M. Beau n'a pas vu le jour, c'est sans doute qu'il allait trop loin d'un seul coup dans cette voie.

Revenant avec plus de détails sur la politique indigène, il maintient qu'elle doit être basée « sur les principes de l'association et l'exercice loyal et sincère du Protectorat ». Il note que l'efficacité des garanties que nous voulons assurer, d'une façon générale, à la situation et à la condition de nos protégés est subordonnée, dans une importante mesure, à l'existence d'un corps de bons fonctionnaires indigènes, de

mandarins soucieux de leurs devoirs, dévoués à leurs fonctions et les accomplissant avec compétence et probité ». Aussi a-t-on refondu et codifié en un texte organique le statut du personnel mandarin du Tonkin. Une démarcation nette a été établie entre le personnel de l'administration annamite et celui des auxiliaires indigènes de l'administration française. La même mesure est à l'étude pour l'Annam. En Annam comme au Tonkin les mandarins de l'Enseignement ont été séparés des mandarins administratifs : c'est la réalisation du projet de M. Klobukowski.

Puis il aborde la question de la représentation indigène. Il estime qu'au Tonkin, l'expérience a démontré que la Commission consultative répond insuffisamment aux vœux des habitants; elle contient trop de mandarins nommés, le collège électoral est composé de trop de gens ayant des attaches avec l'administration. Un projet est en voie de préparation, qui s'inspirera d'un esprit « sagement mais nettement libéral » et qui « affirmera aux yeux de la population la volonté de la France de maintenir comme principe de sa politique une collaboration sincère avec l'élément indigène ».

— En Annam aucune mesure n'a encore été prise pour y introduire le principe de la représentation. Le Conseil de Régence pressenti s'est montré favorable à cette innovation et un projet est à l'étude. Ce projet saura allier « le souci de nos droits et de notre autorité avec le désir de donner aux populations soumises à notre tutelle une part équitable dans la gestion des grands intérêts de leur pays ».

Il déclare plus loin, en parlant de la situation politique générale qui est satisfaisante, que « le respect dont est entouré l'autorité royale est une des garanties précieuses du fonctionnement régulier et fécond du protectorat en Annam ».

Examinant enfin les transformations subies par les Etats voisins et notant l'impassibilité apparente des masses asiatiques où les passions éclatent tout à coup, fanatiques et tumultueuses, il dit : « Plus que jamais notre devoir est de pressentir constamment les vœux de l'opinion indigène; c'est une tâche d'observation délicate et précise et qui est indispensa-

ble si l'on veut donner, à temps, satisfaction aux aspirations légitimes des populations protégées ».

Le 19 novembre 1913, peu avant de retourner en France, où, à la suite de la déclaration de guerre, sa participation au Gouvernement devait l'obliger à rester en abandonnant ses fonctions de Gouverneur Général, M. Sarraut fit comme d'usage, devant le Conseil de Gouvernement, le bilan de son œuvre. Si ce n'est en ce qui concerne la représentation indigène, au sujet de laquelle il se félicite de la création de Conseils provinciaux en Annam et de la réorganisation de la Chambre consultative indigène au Tonkin, nous ne trouvons rien dans ce discours qui ait directement trait au sujet de notre étude. Nous y trouvons, par contre, un exposé magistral de ce qu'entend être la politique indigène de la France en Indochine — une politique qui « s'attache à écrire dans l'histoire de l'Indochine des pages où les résultats moraux marchent de pair avec les résultats matériels », qui rompt toute attache avec « les tenants d'une politique mercantile et usuraire qui a fait son temps », qui, dans la masse de nos protégés, « se refuse à voir seulement un élément d'exploitation et une matière fiscale, parce qu'elle y voit d'abord, surtout, une humanité qu'il faut appeler à une condition supérieure ».

Ce que nous trouvons donc dans les paroles de M. Sarraut, c'est d'abord et surtout, l'affirmation, plus précise et plus forte que jamais, d'une politique bienveillante, humaine, basée sur la collaboration avec le peuple protégé. C'est dans le détail, sur les points qui nous intéressent, l'intention d'accroître la représentation indigène et d'améliorer la valeur du personnel administratif indigène. C'est enfin, mais en quelque sorte en ton mineur et un peu comme une clause de style, la manifestation du désir d'appliquer loyalement le protectorat.

LA GUERRE

Trois Gouverneurs Généraux titulaires se sont trouvés à la tête de l'Indochine pendant la guerre : Van Vollenhoven, Ernest Roume, et, pour la seconde fois, Albert Sarraut.

On ne trouve guère, dans les discours qu'ils prononcèrent durant cette période, d'indications utiles pour notre travail. L'intérêt des problèmes locaux s'estompait devant le péril couru par la Métropole ; tout devait être subordonné à l'effort à faire, en commun avec elle, pour la victoire. Dans l'évolution de notre action modificatrice en terre d'Annam, la guerre marque, sinon une suspension totale, du moins un inévitable ralentissement.

Nous eûmes à réprimer certains troubles intérieurs — et notamment un essai de soulèvement général ayant pour but de chasser les Français, à la tête duquel s'était mis le Roi d'Annam lui-même, Duy-Tân, ce roi que nous avons intronisé après avoir dû déposer son père Thanh-Thai. Duy-Tân fut déporté à la Réunion ainsi que Thanh-Thai que nous étions bornés, jusque-là, à garder à vue en Cochinchine. L'un des fils de Dong-Khanh, le premier Roi que nous ayons mis sur le trône en 1885 après l'attentat de Hué et la fuite de Ham-Nghi, fut intronisé sous le nom de Khai-Dinh. Si nous rapportons ces faits c'est seulement pour noter que, malgré ces circonstances, la France n'envisagea pas de mesures plus radicales que le remplacement du Roi rebelle par un Souverain d'un loyalisme supposé, à juste titre, plus sûr. Elle s'en tint à la formule du Protectorat consacrée par le traité.

Malgré cette tension vers l'effort du moment, tel qu'il absorbait toutes les énergies, on n'en trouve pas moins dans les paroles des Gouverneurs Généraux le souci, croissant à mesure que durait la lutte, des problèmes que l'après-guerre poserait en Indochine.

Dès novembre 1916, le Gouverneur Général intérimaire, M. Charles, disait : « Demain, en effet, plus encore qu'aujourd'hui, le problème se posera du développement de l'instruction des indigènes en vue de leur admission plus complète aux prérogatives de la civilisation occidentale, et il se posera en termes d'autant plus pressant que l'impatience actuelle de nos sujets ou protégés s'augmentera de tous les droits que leur aura créés leur loyalisme au cours de la grande guerre ».

En mars 1917, M. Sarraut déclarait son intention d'aug-

menter la représentation française et indigène au Conseil de Gouvernement. Et il ajoutait : « Le haut loyalisme dont ils ont fait preuve à l'égard de la France justifie la marque de confiance que nos sujets et protégés recueilleront de cette participation plus directe à la gestion des intérêts généraux. Avec leurs représentants qualifiés, nous examinerons ici les réalisations essentielles que notre programme de politique poursuit sur les différents domaines de l'administration indigène, de la justice, du régime fiscal, de l'enseignement, de l'assistance médicale, de la représentation des collectivités et de l'organisation défensive du territoire indochinois. Avec eux nous étudierons le processus méthodique d'une œuvre de progrès qui doit, sans brusquerie comme sans négligence, s'adapter normalement aux évolutions de la mentalité générale ».

En novembre de la même année, M. Sarraut aborde nettement le problème de l'après-guerre et entreprend de tracer le programme de l'œuvre de demain. Mais nous devons reconnaître que dans cet exposé, dont le principal mérite à nos yeux est d'affirmer fortement la nécessité de savoir où l'on veut aller, il y a plus de déclarations de principe que de précisions. Nous n'y trouvons en tout cas rien qui soit relatif aux rapports avec les Souverains protégés, à l'exercice de notre contrôle sur l'administration indigène ou au fonctionnement de celle-ci; nous n'y trouvons que l'expression du désir d'améliorer la situation matérielle des mandarins en même temps que leur recrutement.

Peut-être est-ce ici le moment de jeter un coup d'œil sur le programme de politique indigène que M. Saraut devait tracer, en qualité de Ministre des Colonies, dans son travail sur la mise en valeur des colonies françaises et qui nous paraît être la meilleure expression de la doctrine coloniale française d'aujourd'hui. C'est qu'en effet, si la publication de cet ouvrage fut postérieure de quelques années à la fin des hostilités, elle ne fait, d'une part, que réunir et coordonner des vues déjà exprimées fragmentairement et déjà traduites partiellement en acte par leur auteur alors qu'il dirigeait les destinées de l'Indochine — et que, d'autre part, les Gouverneurs Géné-

raux qui se succéderont en Indochine depuis la guerre jusqu'à nos jours se réclameront tous de cette doctrine et se présenteront tous comme des continuateurs de cette politique. Avant de considérer leurs propres déclarations, il paraît donc utile de voir quelles sont les idées directrices sous le signe desquelles ils ont eux-mêmes placé leur œuvre.

M. Sarraut se propose de « définir nettement, une fois pour toutes, le caractère, l'esprit et les buts de la politique coloniale française ». Et il dit pourquoi :

« C'est un point fondamental sur lequel une explication précise et complète n'est pas superflue surtout dans les temps que nous vivons ; s'il faut, en effet, marquer fermement le sens de cette politique, c'est pour cette raison nécessaire et suffisante qu'un grand pays comme le nôtre, où qu'il aille et qu'il agisse, doit pouvoir dire et se dire que, partout, il reste fidèle à lui-même. C'est qu'il doit pouvoir regarder même sa politique « Coloniale » bien en face, comme un miroir de sa conscience, et ne pas avoir honte ou remords d'une contradiction choquante, d'une antimonie brutale entre ce qu'il fait au loin et ce qu'il fait dans sa métropole. C'est qu'enfin il doit franchement envisager et accepter les conséquences logiques des principes selon lesquels il conduit l'entreprise extérieure dont il a pris la responsabilité ».

Les principes, d'abord. — M. Sarraut montre que « partie d'un concept de puissance et de profits métropolitains », la doctrine de colonisation française en est venue à « travailler aussi pour les colonies elles-mêmes, pour leur propre avantage, pour leur accroissement économique et leur développement humain » — pour « l'avantage général du monde » aussi. Dans l'expansion coloniale ainsi comprise il n'y a plus « droit du plus fort » mais « droit du plus fort à aider le plus faible » ; l'opération est conçue « pour l'avantage et le bien des deux parties » ; il n'y a plus spoliation, mais association. Cette politique « affirme non plus seulement les droits de la nation colonisatrice, mais ses devoirs, et elle les inscrit même au premier rang », elle veut associer ses protégés à son effort civilisateur et « les appeler progressivement à la gestion de leur pays ».

En quoi ces principes trouvent-ils leur justification ? M. Sarraut voit un fait gros de signification dans l'acte qui a dépossédé l'Allemagne de ses colonies pour cette « haute raison morale » qu'elle s'était montrée indigne de son rôle. C'est donc l' « idée d'obligation de bonne et juste tutelle qui est le fondement légitime de la souveraineté ou du protectorat » établie par les nations colonisatrices sur d'autres peuples. D'autre part, la sécurité nécessaire au colonisateur, le consentement et le concours indispensable des multitudes indigènes, on ne peut espérer l'obtenir, dans des conditions profitables, par la force. Il y faut une autre autorité, ce sera : « la force morale de notre doctrine de colonisation, et de la politique indigène par laquelle cette doctrine bâtit solidement l'avenir sur la confiance, l'affectueux respect, l'intérêt et la gratitude des masses humaines protégées par nous ».

Les moyens initiaux. — L'assistance médicale, par quoi sera protégé et développé le capital humain, et l'instruction, par quoi les populations seront habilitées à collaborer avec nous.

Les formes de cette collaboration. — L'extension progressive de la représentation indigène et des droits politiques de nos protégés mais « dans la cité indigène ». Car il faut éviter « l'erreur énorme » que serait la naturalisation en masse.

Abordant enfin la question d'une sécession possible que pourrait préparer et hâter la politique qu'il vient de définir, M. Sarraut rejette la réalisation de cette hypothèse dans le temps : cela ne saurait venir que dans fort longtemps et il appartiendra à nos descendants de faire face aux difficultés de leur époque. Au reste, la juste considération des faits permet d'espérer que cette hypothèse ne se réalisera pas : notre protection est utile à nos colonies contre les troubles intérieurs et les convoitises extérieures, et les indigènes éclairés le savent ; elle est le seul ciment qui unit les groupements coloniaux fondés par nous, en dehors d'elle il n'y aurait plus que poussière d'Etats et rivalités mortelles : ce caractère de nécessité bienfaisante que prend notre tutelle est le meilleur gage de sa durée. Et puis enfin, si cette sécession devait beau-

coup plus tard se réaliser, ne serait-ce pas une belle œuvre que « d'avoir modelé dans le limon obscur des humanités attardées le visage lumineux et frémissant de nations nouvelles », et cela ne serait-il pas, à tout prendre, profitable ? « De telle sorte que même en allant jusqu'à l'extrême limite des hypothèses, jusqu'au dernier terme des éventualités que l'on peut conjecturer, tout nous conduit à persévérer dans l'esprit et les accomplissements d'une politique coloniale où se réalise l'accord de l'intérêt et du devoir français ».

Telle est cette doctrine coloniale que l'on peut appeler officielle et que M. Sarraut, s'il ne l'a pas créée de toutes pièces car la France suivait plus ou moins consciemment cette voie depuis longtemps déjà, a eu le grand mérite d'exprimer avec beaucoup de netteté et de force, en en coordonnant les éléments, et de développer jusqu'à ses dernières conséquences.

Nous constaterons toutefois qu'elle laisse dans l'ombre un très important problème, aussi bien en ce qui concerne les solutions qu'il est susceptible de recevoir présentement que les formes qu'il est susceptible de prendre dans l'avenir ; c'est celui de l'attitude à tenir à l'égard des Souverains protégés. Mais sans doute était-il fort délicat, pour un personnage officiel, d'aborder publiquement pareille question. Nous ne pouvons que le regretter pour notre étude qu'elle intéresserait spécialement.

MAURICE LONG

Parlant en octobre 1920 devant le Conseil de Gouvernement de l'Indochine, M. Long constate la vertu de « cette politique de généreux libéralisme » qui « a conservé à la France, au travers d'une redoutable épreuve, toute sa puissance en Extrême-Orient ». « Plus que jamais, dit-il, c'est la seule qui soit digne de la France dans le prestige renouvelé de sa victoire ».

Et il ajoute :

« Ma conviction est que dans ce pays, sans se départir d'une

garde vigilante, il faut avant tout éviter de perturber les conditions de la vie économique et s'efforcer de donner à tous une bonne administration et la justice ».

Puis plus loin :

« Ma tâche était toute tracée : ne pas déconcerter par un changement d'orientation la confiance des populations, et fortifier cette confiance en marquant très nettement, très fortement la continuité de vues de nos inspirations générales par les applications concrètes que j'aurais à en faire dans les divers domaines de mon action gouvernementale ? »

Passant, après s'être arrêté aux questions de la justice indigène et de l'enseignement, à celle de la représentation indigène, il indique qu'il s'est, dès son arrivée, préoccupé d'étendre à l'Annam le bénéfice des réformes déjà accomplies au Tonkin et que le résultat fut la création de la Chambre consultative indigène, réalisée par l'ordonnance du 19 mars 1920 et l'arrêté du 12 mai suivant. Il se félicite de la communauté de vues qui existe entre lui et le Gouvernement d'Annam.

Il hasarde ensuite certaines vues d'avenir :

« En somme, tous les problèmes politiques indochinois, à cette heure, dit-il..., se subordonnent à un problème général de constitution ». Et il envisage qu'il faudra, au-dessus des conseils locaux placer une assemblée plus haute à laquelle participeront français et indigènes et qui aura compétence sur toutes les questions intéressant la vie générale de l'Union Indochinoise. La nécessité de tenir compte des contingences locales justifie « nos pratiques présentes d'organisation progressive ». Le peuple annamite « imprégné d'une vieille philosophie évolutive » fait d'ailleurs confiance à la France. Mais cependant :

« Un fait certain, c'est que le régime actuel n'est qu'un régime transitoire, ne répondant plus aux besoins des grandes collectivités et des grands groupements d'intérêts français et indigènes et encore moins au rôle que l'Union Indochinoise doit être capable de jouer parmi les Etats de l'Extrême-Asie ».

Et, ayant défini l'Indochine : « un Etat en voie de devenir », il ajoute : « On prétend que les définitions sont péril-

leuses. Dans tous les cas, celle-ci a le mérite de fournir une formule que j'estime heureuse de politique générale et que j'adopterai pour ma part bien volontiers. Elle indique très clairement un but et une fin à notre effort d'organisation dans tous les domaines de notre activité : la réalité étatique ».

C'est par l'étude des questions monétaires, économiques et financières que débute le discours que prononça M. Long l'année suivante au Conseil de gouvernement. Elles furent en effet, sans doute en raison des circonstances, la principale préoccupation du pouvoir à cette époque. Cependant « notre politique financière repose, dit le Gouverneur Général, sur une politique indigène ». Cette politique, il se défend d'en vouloir reprendre l'exposé : c'est celle qu'a définie M. Sarraut.

Il pense toutefois que « si la pensée gouvernementale s'est si souvent exprimée sans détour, nettement, l'acte administratif l'a parfois trahie ». Cela vient selon lui d'une peur irraisonnée des conséquences futures que pourrait avoir l'application de nos principes directeurs et qui provoque chez beaucoup d'hommes, acquis cependant à ces principes, une hésitation souvent inconsciente. Mais, au stade où nous sommes arrivés, « ces hésitations et ces craintes ne doivent plus se produire ». Et il convie tous les collaborateurs de l'œuvre française « à appliquer sans réticence cette politique si souvent proclamée qui, ayant subi l'épreuve ultime du fer et du feu, ne peut plus être mise en discussion ».

Il est ainsi amené à considérer la question des droits politiques des indigènes « qui n'est qu'un des points de la politique indigène, mais qui en est le point le plus délicat ». Il rappelle la création de la Chambre consultative d'Annam et annonce une très prochaine réorganisation du Conseil colonial de Cochinchine. « Enfin, ajoute-t-il, s'élabore pour vous être présenté l'an prochain le projet de constitution d'une Chambre Supérieure placée à côté du Gouverneur Général et représentant les intérêts français et indigènes de la colonie tout entière. Comme vous le voyez, peu à peu se préparent et se créent des institutions que vont mettre en œuvre les citoyens annamites par l'exercice direct de leurs droits dans la gestion des affaires publiques ».

Ainsi, ayant reçu « des droits plus étendus de cité indigène », les annamites ne rechercheront plus la naturalisation. C'est pour la même raison qu'il ne faut pas subordonner à une préalable naturalisation l'accession des indigènes aux emplois supérieurs de l'administration. C'est le problème que posait déjà Paul Beau et que tous ses successeurs ont rencontré après lui. Pour sa solution M. Long envisage la création de cadres latéraux, parallèles aux cadres européens existants.

A la base de ces améliorations et les conditionnant est naturellement le développement de l'enseignement. Il souligne l'effort fait dans ce sens.

Dans l'ensemble d'une œuvre où le caractère financier et économique prédomine nous voyons donc que M. Long s'est surtout préoccupé, en matière de politique indigène, du développement des organes représentatifs.

MARTIAL MERLIN

C'est toute une théorie de politique coloniale en matière de représentation des populations que M. Merlin traça dans son discours du 7 décembre 1923 au Conseil de Gouvernement. En même temps qu'il y indique les raisons d'être et les avantages d'assemblées dotées de pouvoirs progressivement plus étendus, il marque fortement les conditions en dehors desquelles cette évolution serait dangereuse. Il faut que « la correspondance entre le progrès de l'esprit public et les libertés plus grandes octroyées soit exactement observée ». En d'autres termes, « il importe d'éviter deux écueils : de s'attarder aux formules désuètes ou d'adopter trop tôt des formules trop nouvelles ».

Il indique qu'il s'attachera à poursuivre « l'œuvre d'évolution et d'émancipation » entreprise par ses prédécesseurs. Notamment il déclare son intention de provoquer la réorganisation du Conseil de Gouvernement.

En ce qui concerne l'enseignement, il entend bien s'atta-

cher à le développer mais « plus encore dans le plan horizontal que dans le plan vertical ».

A la fin de 1924, M. Merlin reprend les mêmes idées. Il exprime l'espoir que l'œuvre de progrès menée par la France gagnera tous les esprits, les plus rétrogrades comme les plus avancés.

« C'est, dit-il, par une action méthodique, continue, se tenant à égale distance de toute cristallisation dans le passé et de toute aventure dans le présent, que nous assurerons, de façon sûre, l'avenir. C'est par une organisation ordonnée du pays, par un développement régulier des richesses locales, par la participation de plus en plus active des indigènes à la gestion des affaires publiques, sur place, dans les assemblées locales, communales et régionales, que nous donnerons satisfaction aux aspirations des populations ».

C'est surtout, ajoute-t-il, par la diffusion de l'enseignement et il revient sur cette question.

Puis il expose en terminant aux membres du conseil, à l'approbation desquels il va être soumis, un projet de création d'un Congrès indochinois, composé de 44 membres, dont 17 indigènes, et entraînant la transformation du Conseil de Gouvernement et de sa Commission Permanente respectivement en un Conseil Supérieur et un Conseil d'Administration du Gouvernement Général. Ce projet ne vit d'ailleurs pas le jour.

Ce sont les mêmes directions traditionnelles que nous trouvons chez M. Merlin, mais avec un souci marqué de pondération et de mesure.

ALEXANDRE VARENNE

En ouvrant pour la première fois la session du Conseil de Gouvernement, M. Varenne interprète ainsi le sens qu'il convient de donner à sa nomination :

« Le Gouvernement de la République... a voulu marquer son souci de voir l'Indochine administrée suivant l'esprit et

les méthodes de la démocratie. En choisissant, pour le représenter ici, un élu du suffrage universel connu pour la fermeté de ses opinions républicaines et pour la hardiesse de ses conceptions sociales, il a signifié clairement sa volonté d'imprimer à nos méthodes coloniales une direction toujours plus large et plus libérale. »

Après avoir salué la mémoire de M. S. M. Khai-Dinh et signalé l'intervention de la convention du 6 novembre 1925, il ajoute : « Le temps, le vœu des populations, les aspirations des élites, les sentiments du Souverain sont autant de facteurs qui pourront entraîner les modifications jugées opportunes à un instrument d'administration qui va cependant permettre à l'Annam, sans briser les forces du passé qui règlent encore le rythme de sa vie, de poursuivre ses destinées par la réalisation de progrès sages et modérés ».

Il trace ensuite le tableau de l'œuvre à entreprendre, car il estime que ne pas indiquer comment il conçoit la direction politique de son gouvernement serait décevoir les habitants de l'Indochine « qui attendent certainement, dit-il, de l'homme que je suis, des engagements et des actes ».

Il se défend de vouloir raisonner à vide ou construire à faux. La politique possible est conditionnée par certaines données dont il faut tenir compte. En Indochine, avant tout, il faut considérer « le fait historique de l'arrivée et de l'installation de la puissance française ».

« Nous ne prétendons pas, en effet, qu'en débarquant dans le pays d'Annam les premiers occupants français aient eu pour but unique le bonheur des populations ». Ils poursuivaient leur intérêt. « Mais le fait est qu'en travaillant d'abord pour eux-mêmes, les Français ont travaillé aussi pour les habitants ». Ils ont apporté la sécurité, l'ordre, les progrès techniques.

« Mais où est le progrès moral ? objecterons certains. N'êtes-vous plus la grande nation émancipatrice ? » Le reproche n'est pas fondé. « La France n'a peut-être pas accompli tout son devoir envers les peuples d'Indochine. Elle ne l'a pourtant jamais méconnu et elle l'a rempli en grande partie ».

Cependant nous voici parvenus à une étape nouvelle et il nous faut fournir un autre effort vers le mieux. La France « se doit à elle-même de s'interroger, de se demander si ses méthodes de colonisation répondent bien à son idéal, si sa politique coloniale, en particulier en Extrême-Orient, ne doit pas être révisée et adaptée aux temps nouveaux ». A cette question, M. Varenne répond affirmativement, parce que la guerre a montré qu'on ne construit rien sur la force, parce qu'un souffle d'émancipation a passé sur les peuples, parce que l'Orient lui-même s'est épris des principes de la démocratie, parce que l'Asie elle-même s'est transformée et qu'elle est déjà sur le chemin qui conduit aux formes supérieures de la civilisation moderne. L'Indochine n'a pas échappé à ce mouvement : elle a pris conscience d'elle-même et cherche son destin.

C'est alors que M. Varenne se hasarde à une anticipation qui fit beaucoup de bruit et émut particulièrement l'opinion coloniale française. Il envisage deux aboutissements possibles à notre œuvre colonisatrice en Indochine ; l'un serait la création d'une Indochine indépendante où la France ne laisserait que le souvenir de son œuvre sans plus réclamer aucun rôle ni pour diriger ni même pour conseiller et à laquelle elle ne serait plus reliée que par des liens de gratitude et d'affection — l'autre serait, par fusion, liens intellectuels et associations d'intérêts, la formation « d'une nation d'un type nouveau, qui n'a d'équivalent dans aucun pays ». Quel sera le résultat obtenu dans un siècle, on ne peut le prédire. Mais qu'importe, d'ailleurs, si nous avons fourni aux peuples actuellement réunis sous notre protection « les moyens de faire leur destinée, si nous avons rempli loyalement envers eux notre devoir d'homme et de Français, qui est de les aider à accéder aux sommets de la civilisation et par là de leur faire aimer la France ».

Mais actuellement, que peut-il être fait d'utile à ce pays ? Le Gouverneur Général est ainsi amené à examiner les problèmes immédiats et leurs solutions possibles.

Parmi ceux-ci, il consacre un passage à la représentation

indigène. Il reconnaît que d'importantes réformes ont été faites depuis une dizaine d'années en cette matière. Mais il estime qu'il faut faire davantage. Il se propose d'élargir les collèges électoraux et d'étendre les attributions des assemblées. Celles-ci seraient appelées à fournir des consultations plus larges portant obligatoirement sur toutes les mesures administratives ou fiscales projetées par l'administration ; elles pourraient non seulement émettre des vœux mais encore discuter de toutes les questions intéressant directement ou indirectement le développement social ou économique du pays. Ces aménagements nouveaux, il les étudiera personnellement avec la plus scrupuleuse attention, convaincu « qu'elles rendront plus efficace, plus large et plus féconde la collaboration déjà très intéressante apportée par les assemblées consultatives indigènes à l'œuvre de progrès matériel et moral poursuivie en Indochine par le Gouvernement français ».

Traitant de deux autres questions de la plus haute importance, il affirme la nécessité de développer l'enseignement plus qu'on ne l'a encore fait, dans tous les sens : enseignement primaire, secondaire, supérieur et professionnel et d'ouvrir aux indigènes l'accès, non seulement des emplois administratifs subalternes où la substitution des indigènes aux européens doit un jour devenir complète, mais aussi, à égalité de titres et sans aucune condition de naturalisation, de la plupart des postes supérieurs de l'administration française à l'exception de ceux « qui touchent à l'exercice de notre souveraineté ».

Il déclare son intention d'appliquer avec toute la modération possible et dans l'esprit le plus libéral les dispositions réglementaires restrictives des libertés politiques, qui cependant doivent encore être maintenues dans le principe — sa volonté de veiller à ce qu'il ne soit rendu en aucun cas une justice de race, en indiquant qu'il lui paraîtrait souhaitable d'introduire des indigènes dans la composition des jurys chargés de juger des indigènes — son désir de voir mettre au point une législation sociale protectrice des travailleurs.

Il ne prétend pas au reste formuler un programme, mais

seulement poser quelques principes directeurs conçus dans un esprit de justice, de bonté et d'humanité et en terminant, il demande à ses auditeurs de l'aider à poursuivre l'œuvre magnifique de la France « qui, pour rester digne d'elle, doit être irréprochable aux yeux du monde et où elle a engagé mieux que ses intérêts, son honneur ».

Un an plus tard, parlant devant le Conseil de Gouvernement, peu avant de rentrer en France en mission, M. Varenne se demande quels sont les enseignements qu'il a tirés d'une enquête attentive et minutieuse sur les affaires indochinoises.

Après avoir exposé ce qui a été fait pour la défense de l'Indochine et émis l'idée qu'il pourrait être constitué une armée indochinoise formée des divers éléments de la population avec cadres supérieurs européens et cadres subalternes indigènes, comme ont fait les Anglais dans l'Inde, il passe aux problèmes d'administration et fait l'éloge de la décentralisation, qu'il se flatte d'avoir scrupuleusement pratiquée. Et il ajoute :

« Cette tendance à la décentralisation administrative, je la recommande à mon tour à mes collaborateurs à tous les degrés. C'est en la développant que nous habituerons les populations à gérer elles-mêmes leurs intérêts. L'administration française qui, à cette heure encore, assume presque toute la charge de la vie publique en Indochine, s'en trouvera sensiblement allégée et nous parviendrons ainsi par degrés, par étapes, à ne maintenir entre ses mains que des pouvoirs de contrôle, à ne lui laisser qu'un rôle de tutelle, celui-là même que lui assignent les traités ».

Puis, considérant spécialement la commune : « Respecter ce qui reste de cette organisation communale qui fut de tout temps la base de l'existence nationale chez nos protégés, à laquelle les Souverains d'Annam en particulier avaient toujours laissé une large autonomie, développer, s'il est possible, la vie communale, c'est la meilleure manière d'associer les populations à notre effort ».

Il revient sur la question fondamentale de l'enseignement

et indique qu'il travaille à mettre sur pied un projet créant en Indochine une Faculté de médecine, délivrant le doctorat d'état, et une Faculté de droit, délivrant la licence.

Puis il fait le bilan des résultats obtenus. Notons dans cet exposé : les arrêtés du 27 février 1926, sanctionnés par décret, permettant l'accès des indigènes aux emplois de l'administration française — la révision du statut de l'administration indigène au Tonkin et en Annam, portant sur l'amélioration du recrutement, le renforcement des attributions et le relèvement des traitements — enfin, mais seulement encore à l'état de projet, la réforme des assemblées avec transformation du Conseil de Gouvernement en un Conseil Central mixte et création de Chambres françaises locales dans chacun des pays de l'Union.

En terminant, le Gouverneur Général esquisse une vue d'ensemble de ce que pourra être l'avenir de l'Indochine par la collaboration franco-indigène. Il se défend d'avoir voulu, l'année précédente, comme on l'a faussement prétendu, annoncer au pays sa prochaine indépendance. Et les idées qu'il développe sont très voisines de celles qu'exposait M. Albert Sarraut en 1919. Il faut donner des débouchés à la jeunesse, il faut marquer des égards aux indigènes qui en sont dignes. Mais que ne risquerait pas l'Indochine à la disparition de la souveraineté française. N'y a-t-il pas au surplus en Indochine des races que nous devons protéger contre les annamites eux-mêmes ? Et puis à quoi bon ces anticipations : « Nos petits-neveux feront leur destin comme nous faisons le nôtre ». Il suffit que nous ayons conscience de remplir ici « une grande obligation nationale et une haute mission humaine » et que nous soyons « de bons ouvriers du progrès humain ».

En octobre 1927, M. Varenne prononça son dernier discours devant le Conseil de Gouvernement.

Considérant la situation intérieure, il note l'existence dans la population indigène d'une certaine opposition qui trouve ses adeptes parmi les anciens élèves de nos écoles et la bourgeoisie aisée. C'est-à-dire chez les deux catégories qui nous

doivent le plus. Et il constate que l'élite annamite n'a vraiment pas de raisons de se plaindre, car le meilleur de notre action s'est précisément exercé au profit des pays de race annamite. L'heure lui paraît venue de dispenser plus largement nos bienfaits aux populations du Cambodge et du Laos « venues spontanément à la protection française » et de renoncer un peu, à leur avantage, « à cette centralisation franco-annamite qui n'a pas donné dans les pays qui devaient en bénéficier des résultats si heureux ».

Et après avoir dit que la France a le droit d'exiger qu'on lui permette de poursuivre sa tâche en paix, il ajoute « qu'on n'oublie pas non plus que dans les pays où nous ne sommes investis que d'une mission de protectorat, nous ne pouvons agir qu'avec le concours et le consentement des Gouvernements protégés. Cette politique loyale et sincère de collaboration avec les Gouvernements protégés, nous n'avons cessé de l'affirmer par nos actes aussi bien que par nos paroles. Cette année même, quand la Chambre des représentants du peuple de l'Annam nous a réclamé une constitution, notre réponse a été ce qu'elle devait être : nous avons recommandé l'idée à l'attention du Gouvernement de S. M. l'Empereur d'Annam qui, je le sais, l'étudie, et qui fera connaître quand et dans quelle mesure il entend l'adopter ».

Il insiste encore sur cette idée :

« Nous n'avons, répétons-le, aucune intention d'assumer en Indochine toute la charge et toute la responsabilité des affaires publiques. Les Français ont dû, au début, substituer leur administration propre à celle des autorités locales partout où celles-ci n'avaient pas le moyen d'y pourvoir. Mais nous avons la ferme volonté de rendre aux administrations indigènes la force et le prestige dont elles ont besoin pour que notre ingérence soit de plus en plus de surveillance et de contrôle et non de gestion, pour que notre action porte sur l'ensemble et l'essentiel et non sur l'accessoire et le détail ».

Puis M. Varenne entreprend de préciser à nouveau les principes qui ont été le guide de sa pensée. « La France,

dit-il, ne peut pas renier au dehors les principes qu'elle a proclamés chez elle et sur lesquels elle a fondé ses propres institutions. Sa politique coloniale ne saurait s'opposer à ses doctrines de gouvernement ». Il admet d'ailleurs qu'il ne s'agit nullement d'appliquer immédiatement et automatiquement aux colonies les idées, les formules et les lois de la Métropole. Cependant « que nous le voulions ou non, le prestige des paroles libératrices que la France a semées dans le champ des idées et de la science se répand et germe sous ses pas ». Nous ne devons pas redouter d'apparaître comme des amis et des libérateurs. Enfin, il faut nous pencher vers les humbles. « Notre œuvre n'aura d'assises que si elle se fonde sur la bonté ». Donc « esprit de justice et d'humanité, volonté sincère et méthodique de réalisation », voilà quelles ont été les directives de son action.

Il fait alors le tableau des résultats obtenus. Puis il passe aux projets qui figurent à l'ordre du jour de la session et parmi ceux-là se trouve le projet de réforme des assemblées sur lequel il est ainsi amené à exposer ses vues.

Il fait connaître que le projet dont il a entretenu le Conseil l'année précédente n'a pas été adopté par le Département. Il indique les modifications qu'il y a apportées, en confessant que ses opinions se sont modifiées à la lumière des avis qu'il a sollicités et des renseignements qu'il a recueillis. Il lui semble désormais possible de maintenir le Conseil de Gouvernement et il croit bon d'augmenter le nombre des membres de l'assemblée centrale précédemment prévu. Il lui a semblé que le système en vigueur aux Indes Néerlandaises pourrait être imité avec fruit.

Il indique ensuite comment il a été amené à créer une Inspection générale du travail et développe les idées qui justifient les projets de réglementation pour la protection des travailleurs soumis au conseil.

Et il déclare, en concluant, que la politique qu'il a suivie, et sur laquelle il avait le droit et le devoir de s'expliquer, « s'imposera avec la même force et la même netteté à tous ceux qui parleront et agiront ici au nom de la France ».

En résumé, si nous trouvons dans les paroles de M. Varenne l'expression d'un libéralisme nettement déclaré, le souci marqué de mettre la politique coloniale française en harmonie avec la doctrine républicaine et démocratique qui prévaut dans la Métropole, la préoccupation particulière de réaliser, dans cet esprit, des réformes sociales, nous y trouvons aussi un sens très net de la mesure et l'intention de ne pas précipiter inconsidérément l'évolution du peuple protégé. Nous noterons spécialement que, tandis que MM. Sarraut et Long s'étaient montrés fort discrets quant aux rapports avec les Souverains protégés et avaient en quelque sorte esquivé la difficulté, M. Varenne aborde le problème de front et affirme nettement notre obligation de respecter le protectorat. Nous devons donc en conclure que cette attitude lui paraissait compatible avec une évolution qu'il considérait tout ensemble comme inévitable et souhaitable (1).

(1) Nous arrêtons notre étude au Gouvernement de M. Varenne. Il nous paraîtrait en effet prématuré de vouloir analyser et résumer les idées directrices exprimées par le Gouverneur Général actuellement en fonctions.

CHAPITRE III

La réglementation

Nous devons maintenant tracer le tableau des modifications que nous avons effectivement apportées dans les deux domaines qui nous intéressent : la représentation et l'administration indigènes. Des intentions nous passons aux actes. Nous pourrions ainsi mesurer exactement quel a été, en cette matière, l'effet modificateur de notre protectorat en quarante-cinq ans d'exercice si l'on prend comme point de départ l'année 1886 où fut définitivement institué le régime civil en Annam-Tonkin.

I. — Les Assemblées

Il nous paraît bon de lier à l'étude des modifications que nous avons introduites dans l'administration indigène, celle du développement des assemblées représentatives, sous quel que nom qu'elles aient existé ou existent, consultatives ou délibérantes, soit purement indigènes, soit à participation indigène.

La création d'assemblées composées exclusivement d'indigènes en vue de la sauvegarde d'intérêts spécialement indigènes, ou l'introduction de membres indigènes dans des assemblées mixtes instituées à des fins plus générales sont en effet les moyens par lesquels le Gouvernement protecteur a cherché à entrer en contact plus direct avec la population, a voulu donner à celle-ci le moyen d'exprimer ses vœux, lui a permis de participer plus ou moins largement à l'administration du pays. L'étude du développement de ce procédé de collaboration ne nous paraît pas pouvoir être dissociée de celle de l'administration indigène proprement dite.

Plus spécialement, dans un pays de protectorat où la forme originaire d'administration a été conservée dans son ensemble — où le Gouvernement protecteur ne peut, sans devenir tracassier et sans aller à l'encontre des traités, porter son contrôle dans le détail — où, au surplus, le contrôle le plus attentif ne peut permettre de tout voir, ce Gouvernement protecteur peut trouver dans ce genre d'institutions un contre-poids à l'autorité qu'il doit laisser aux fonctionnaires indigènes, un moyen subsidiaire de contrôler l'usage qu'ils en font, un palliatif à l'arbitraire possible. Du moins est-ce ce qu'il voudrait y trouver. Et c'est encore un point par lequel l'étude des assemblées se relie à celle de l'administration indigène.

Au reste, cela ne saurait faire de doute pour les assemblées des degrés inférieurs. La question ne se poserait que pour celles qui sont au sommet de l'échelle. Mais nous ne croyons pas devoir tracer de ligne de démarcation au delà de laquelle la participation aux assemblées cesserait d'avoir des rapports avec l'administration indigène. Nous voyons dans cette participation des différences de degré, non de nature. Nous la considérerons donc à tous les échelons.

Nous aurons ainsi à étudier, dans leurs formes successives, les assemblées qui ont existé jadis au niveau de la Résidence Générale, et celles qui ont existé et existent actuellement au niveau du Gouvernement Général ; puis, séparément en ce qui concerne l'Annam et le Tonkin, celles qui ont existé et

existent au niveau des Administrations locales et des provinces (1).

Pour conserver de la clarté à notre étude, nous devons renoncer à nous en tenir exclusivement à l'ordre chronologique des faits. Des assemblées de nature différente ayant co-existé il s'ensuivrait un enchevêtrement regrettable de textes ayant réglé des matières distinctes. Nous étudierons donc séparément chaque sorte d'assemblées en la suivant de son origine à son état dernier.

A. — LES ASSEMBLÉES AU NIVEAU DE LA RÉSIDENCE GÉNÉRALE PUIS DU GOUVERNEMENT GÉNÉRAL

Le Conseil de Protectorat de l'Annam-Tonkin. — Le décret du 27 janvier 1886 organisant le Protectorat de l'Annam-Tonkin prévoyait, en son article 5, la création par décret d'un Conseil de Protectorat auprès du Résident Général. Cependant, Paul Bert, estimant sans doute qu'il était urgent de créer cette institution sans attendre que le pouvoir métropolitain ait statué, prit dès le 21 avril 1886 un arrêté instituant « jusqu'à ce que la composition et les attributions définitives du Conseil du Protectorat aient été déterminées par décret », un Conseil provisoire du Protectorat, comprenant les chefs des différents services civils et militaires, deux notables français et deux fonctionnaires ou notables annamites désignés par le Résident Général. Ce Conseil délibérait sur les questions à lui soumises par le Résident Général, à titre purement consultatif.

Ce Conseil ne disparut pas à la création du Gouvernement Général réalisée par l'arrêté du 17 octobre 1887, et qui avait laissé subsister la Résidence Générale de l'Annam-Tonkin

(1) De même que, dans la seconde partie de ce chapitre relative à l'administration indigène, nous n'abordons pas l'administration communale, nous laisserons ici de côté les assemblées communales. Celles-ci, du reste, ne se juxtaposent pas à l'administration communale mais la constituent, et, de ce fait, leur étude, si nous voulions l'entreprendre, ne trouverait sa place que dans cette seconde partie.

dans le cadre du Gouvernement Général. Sa composition fut modifiée par un arrêté du Gouverneur Général du 4 septembre 1888.

Le poste de Résident Général en Annam-Tonkin fut supprimé par le décret du 9 mai 1889, qui en répartit les attributions entre les deux Résidents Supérieurs de Hué et de Hanoï. Le Conseil de Protectorat créé auprès de lui disparut de ce fait et un arrêté du Gouverneur Général du 4 juillet 1889, que nous retrouverons plus loin, vint très logiquement instituer un Conseil de Protectorat du Tonkin auprès du Résident Supérieur en ce pays de l'Union.

Cependant le Conseil du Protectorat de l'Annam-Tonkin devait, contre toute attente, revivre bien que le centre d'autorité spécial qui lui donnait sa seule raison d'être n'existât plus. Un décret du 21 septembre 1894 vint en effet instituer un Conseil portant ce nom auprès du Gouverneur Général de l'Indochine et sous sa présidence. Il devait donner nécessairement son avis sur certaines matières déterminées et sur « les questions financières et d'administration générale » ; il connaissait en outre du contentieux administratif. Sa composition ne comprenait plus de membres indigènes ; toutefois, le Kinh-luoc du Tonkin pouvait être appelé à y siéger avec voix consultative.

Le Conseil du Protectorat de l'Annam-Tonkin disparut définitivement lors de la création du Conseil du Protectorat du Tonkin par un décret du 8 août 1898.

Le Conseil Supérieur de l'Indochine. — L'article 10 du décret du 17 octobre 1887 organisant le Gouvernement Général de l'Indochine institua auprès du Gouverneur Général un Conseil Supérieur de l'Indochine purement consultatif. Cette assemblée constituée par la réunion des chefs des pays de l'Union et des grands chefs de service sous la présidence du Gouverneur Général, ne comprenait pas de membres indigènes. Les modifications que sa composition subit par les décrets des 19 novembre 1887, 7 décembre 1888, 26 août 1889 et 3 juillet 1897 n'y introduisirent aucune représentation in-

digène. Il faut en venir au décret du 8 août 1893 pour voir entrer au Conseil Supérieur deux notables indigènes désignés par le Gouverneur Général, qui nomme également deux suppléants. Les deux premiers membres titulaires indigènes ainsi désignés par arrêté du 9 septembre 1898 furent S. E. Nguyen Trong Hiep, ancien Kinh-luoc du Tonkin et M. Tran Ba Loc, tong-doc en Cochinchine.

Le décret du 12 novembre 1905, qui adjoignit à ce Conseil, le député de la Cochinchine et les délégués au Conseil Supérieur des Colonies, n'augmenta pas le nombre des membres indigènes. Mais le décret du 19 janvier 1906 porta leur nombre de deux à quatre, soit un par pays de l'Union, sauf le Laos, la désignation de chacun de ces membres étant faite par le Gouverneur Général sur la présentation des chefs des pays de l'Union.

En 1911, le Conseil Supérieur fut transformé en Conseil de Gouvernement.

Le Conseil de Gouvernement de l'Indochine. — Il fut créé par le second des décrets du 20 octobre 1911 qui constituent l'actuelle charte administrative de l'Indochine. Son rôle restait purement consultatif. Il était appelé à donner son avis sur toutes les questions intéressant l'Indochine à lui soumises par le Gouverneur Général et devait être obligatoirement consulté sur les projets d'emprunt.

Ce nouveau texte fixa à cinq le nombre des membres indigènes, en donnant un représentant au Laos à l'égal des autres pays de l'Union. La désignation de ces membres, comme précédemment pour le Conseil Supérieur, était faite par le Gouverneur Général sur présentation du chef d'administration locale.

Les nombreuses modifications qui depuis 1911 ont été apportées à la composition du Conseil de Gouvernement par l'adjonction de nouveaux chefs de service n'ont pas eu pour effet d'y augmenter la représentation indigène.

Le décret du 4 novembre 1928 qui a réorganisé ce Conseil, en conséquence de la création du Grand Conseil des intérêts

économiques et financiers, en maintenant à cinq le nombre des membres indigènes, dispose que ces membres seront « cinq hauts fonctionnaires indigènes ou anciens hauts fonctionnaires » alors que le décret de 1911 disait « cinq notables ». C'est là le corollaire logique d'une réforme qui, instituant par ailleurs une représentation de la population privée, élimine du Conseil de Gouvernement les membres non fonctionnaires (1). Le changement est d'ailleurs nul, en fait, les membres indigènes désignés antérieurement par le Gouverneur Général ayant toujours été des hauts fonctionnaires ou anciens hauts fonctionnaires et des dignitaires.

Le Grand Conseil des intérêts économiques et financiers.
— Le mouvement d'idées que nous avons signalé au chapitre précédent et qui tendait à doter l'Indochine d'un système représentatif plus large aboutit aux décrets du 4 novembre 1928 réorganisant les Conseils locaux.

Le second de ces décrets institue auprès du Gouverneur Général un « Grand Conseil des intérêts économiques et financiers », assemblée mixte composée de membres français et indigènes délibérant en commun, pourvue d'attributions à la fois délibératives et consultatives. Le rapport au Président de la République qui précède ces décrets fait ressortir que cette création « répond à une des principales préoccupations de l'opinion indochinoise » et qu'il est nécessaire que « dans l'état actuel de l'esprit public local » le Gouverneur Général ait près de lui une assemblée qui soit indépendante de l'administration et qui représente autant que possible toutes les valeurs de la vie indochinoise. Ainsi, le Grand Conseil sera « la représentation de tous les intérêts des divers pays et des différentes races groupées dans l'Union Indochinoise ». Ce rapport explique ensuite que le système des délégations n'était pas souhaitable en Indochine où la délibération en commun des délégués français et indigènes est un mode de procéder

(1) Sauf cependant le Député de la Cochinchine et les Délégués au Conseil Supérieur des Colonies.

déjà ancien. « Cette délibération en commun de tous les élus, sans distinction de race, ajoute-t-il, est une méthode éducative excellente et un procédé d'administration basé sur la confiance et un désir de coopération étroite et directe qui, dans l'ensemble, a donné de bons résultats ». Et il conclut par cette appréciation d'ensemble : « C'est un essai de collaboration étendue et complète dans le domaine économique et financier ».

Les attributions du Grand Conseil sont en effet importantes. Il est obligatoirement consulté sur un certain nombre de matières : budgets général, annexes et des fonds d'emprunt — plans de campagne des travaux publics — compte définitif — classement et déclassement des routes — acquisition, aliénation, échange des propriétés de la Colonie affectées à un service public — concession de travaux — prélèvements sur la caisse de réserve — augmentation du total des crédits budgétaires. Il peut en outre être consulté sur toute question d'ordre économique et financier que désire lui soumettre le Gouverneur Général. Il désigne des délégués à la Commission générale de colonisation. Il délibère, sauf approbation du Gouverneur Général en Conseil de Gouvernement, sur les propositions du Gouverneur Général relatives soit au mode d'assiette, aux tarifs et aux règles de perception des contributions indirectes et taxes assimilées, à l'exception des droits de douane, soit aux emprunts à contracter et aux garanties pécuniaires à consentir. Il peut prendre, sauf en matière de personnel, l'initiative de propositions de dépenses, sous réserve d'une création de recettes ou d'économies de même importance. Il peut enfin émettre des vœux sur toute question économique ou financière non spécialement prévue par les textes.

Quant à son fonctionnement, le Grand Conseil se réunit en session ordinaire une fois par an sur la convocation du Gouverneur Général, et en sessions extraordinaires si besoin est. Il élit son bureau, composé d'un président français, de deux vice-présidents dont l'un indigène et de deux secrétaires dont l'un indigène. Il établit son règlement intérieur qui doit être approuvé par le Gouverneur Général. Les séances, hormis

celles d'ouverture et de clôture, ne sont pas publiques. Il élit une commission permanente qui, en dehors des sessions, peut le remplacer en matière consultative sauf cependant en ce qui concerne l'avis à donner au sujet des divers budgets.

La représentation indigène au Grand Conseil a été très libéralement calculée puisqu'elle comprend vingt-trois membres indigènes contre vingt-huit membres français. Ces membres indigènes se répartissent ainsi entre les pays de l'Union et les corps appelés à les désigner: 5 pour la Cochinchine (3 membres du Conseil colonial. 1 membre de la Chambre de Commerce. 1 membre de la Chambre d'Agriculture) - - 5 pour le Tonkin (3 membres de la Chambre indigène des représentants du peuple. 1 membre désigné par les membres indigènes des Chambres de Commerce du Tonkin. 1 membre de la Chambre d'Agriculture) — 3 pour l'Annam (2 membres de la Chambre indigène des représentants du peuple. 1 membre désigné par les membres indigènes des Chambres de Commerce et d'Agriculture de l'Annam) — 3 pour le Cambodge (2 membres de la Chambre consultative indigène. 1 membre de la Chambre mixte de Commerce et d'Agriculture) — 2 pour le Laos (1 membre de la Chambre consultative indigène. 1 membre de la Chambre mixte de Commerce et d'Agriculture) — 5 membres sont en outre choisis par le Gouverneur Général pour toute l'Indochine parmi les notabilités indigènes non fonctionnaires en activité de service. Les délégués indigènes des diverses assemblées composées de membres français et indigènes (Chambres de Commerce, d'Agriculture ou mixtes) sont élus exclusivement par les membres indigènes de ces assemblées, au scrutin secret. La durée du mandat des membres élus et nommés du Grand Conseil est d'un an.

Le texte de 1928 prévoyait que, pour l'élection du bureau, la séance serait présidée par le plus âgé des membres français nommés par le Gouverneur Général. Un décret du 12 mars 1930 a modifié la réglementation sur ce point en décidant que la séance d'ouverture serait présidée par le plus âgé des membres, sans distinction de catégorie ou de race. Ce même texte dispose que la consultation du Conseil, pour les acquisitions,

aliénations et échanges de propriétés, n'aura lieu que quand la valeur de ces propriétés dépassera 8.000 piastres.

On voit que, par la part donnée à la représentation indigène, par l'étendue des attributions dévolues au Conseil, par le caractère nettement représentatif que lui donne l'absence de tout membre fonctionnaire, la création du Grand Conseil des intérêts économiques et financiers constitue, relativement à l'état de choses antérieur, un progrès considérable et une innovation de grande portée.

B. — LES ASSEMBLÉES AU NIVEAU DE L'ADMINISTRATION LOCALE ET DE L'ADMINISTRATION PROVINCIALE DU TONKIN

I. — *Assemblées locales.*

Le Conseil de Protectorat. — Comme conséquence de la suppression de la Résidence Générale, entraînant celle du Conseil de Protectorat de l'Annam-Tonkin, et de la division de l'Annam-Tonkin en deux administrations locales distinctes dépendant directement du Gouvernement Général, un arrêté du Gouverneur Général du 4 juillet 1889 vint instituer auprès du Résident Supérieur au Tonkin et en principe sous sa présidence, à titre provisoire et jusqu'à l'intervention d'un décret, un Conseil de Protectorat du Tonkin. A ce Conseil, composé de fonctionnaires civils et militaires et de deux commerçants ou notables français nommés, pouvaient être appelés, pour donner leur avis avec voix consultative sur les affaires qui leur seraient soumises, deux fonctionnaires annamites désignés par le Gouverneur Général sur la proposition du Résident Supérieur.

Nous avons vu que le Conseil de Protectorat spécial au Tonkin disparut lorsque, par le décret du 21 septembre 1894, fut créé de nouveau, mais auprès du Gouverneur Général, un Conseil de Protectorat de l'Annam-Tonkin.

Ce fut un décret du 8 août 1898 qui redonna la vie au Conseil de Protectorat du Tonkin. Placé sous la présidence du Résident Supérieur et composé de fonctionnaires et de trois

délégués des Chambres de Commerce et d'Agriculture du Tonkin, ce Conseil comprenait en outre deux notables indigènes désignés chaque année par le Gouverneur Général sur la présentation du Résident Supérieur et dont le mandat était indéfiniment renouvelable. Il délibérait sur le budget du Tonkin et donnait nécessairement son avis sur certaines matières déterminées. Il était également appelé à se constituer en Conseil du contentieux administratif, mais alors sans assistance des membres indigènes.

Les deux premiers membres désignés en conformité de ces dispositions par un arrêté du 26 septembre 1898 furent MM. Tran Luu Hue, ancien tong-doc, et Hoang-Trong Phu, tuân phu.

Un décret du 3 février 1900 étendit la compétence contentieuse du Conseil à l'Annam, en maintenant la disposition qui prévoyait, pour cette sorte d'attributions, l'exclusion des membres indigènes. Cette disposition perdit d'ailleurs son intérêt lorsque, par le décret du 16 juin 1910, furent institués en Indochine des Conseils du contentieux spéciaux.

Le troisième des décrets du 20 octobre 1911 vint, pour le Tonkin comme pour les autres pays de l'Union, donner une composition différente au Conseil de Protectorat. Le nombre des membres indigènes, dignitaires ou notables, restait fixé à deux, leur désignation étant faite suivant le même mode, mais désormais pour deux ans. Les attributions du Conseil étaient purement consultatives.

Il n'a pas été apporté de modifications au Conseil de Protectorat du Tonkin depuis cette date.

La Commission consultative de notables. — Le chapitre précédent nous a montré comment Paul Bert avait voulu, dès son arrivée au Tonkin, créer une assemblée de représentants de la population indigène. Ce fut l'objet de son arrêté du 30 avril 1886 instituant au Tonkin une « Commission consultative de notables », et que motive le considérant suivant : « Considérant qu'il importe d'associer les indigènes à la mise en œuvre du protectorat français dont l'exercice repose sur le

respect des coutumes nationales et l'étude des véritables intérêts du peuple annamite ». Elle était composée de membres élus pour une année, à raison d'un par phu, par les chefs et les sous-chefs de canton; étaient éligibles les annamites ayant 30 ans révolus, inscrits et faisant déjà partie du Conseil de notables de leur commune. Les élections devaient avoir lieu dans chaque circonscription sous la présidence des Résidents ou Vice-Résidents. La Commission devait se réunir une première fois dans la quinzaine suivant la date des élections et, d'une manière générale, sur la convocation du Résident Supérieur au Tonkin chaque fois qu'il paraîtrait utile de la consulter. Ses attributions n'étaient pas déterminées de façon spéciale : elle devait évidemment donner son avis sur toute question qui lui serait soumise par l'autorité administrative.

Cette Commission fut réunie le 28 juillet 1886 et tint séances jusqu'au 4 août. Le Résident Général, dans son discours de clôture, la félicita de ses travaux. Mais après la mort de Paul Bert, elle ne fut plus jamais réunie.

La Chambre consultative indigène. — Il devait appartenir à Paul Beau de reprendre la pensée de Paul Bert. Par un arrêté du 4 mai 1907 il institua au Tonkin une « Chambre consultative indigène appelée à donner son avis sur les questions d'ordre fiscal, administratif ou économique intéressant la population indigène du Tonkin et, en particulier, sur les questions relatives aux impôts et taxes indigènes ».

Cette Chambre était partagée en trois sections, la première représentant la population rurale, la seconde représentant la population commerçante, la troisième représentant les populations de races non annamites.

Les électeurs de la première section étaient : a) les annamites occupant des fonctions électives (conseillers provinciaux, chefs et sous-chefs de canton, les notables exécutifs des villages plus deux inscrits par village pris en dehors des notables et désignés par chaque village); b) les annamites ayant occupé des fonctions administratives ou titulaires de certaines distinctions honorifiques; c) les annamites lettrés (lau-

réats des concours traditionnels ou diplômés de l'enseignement français ou franco-annamite).

Les électeurs de la deuxième section étaient les patentés des six premières catégories.

Les seules conditions pour être éligible étaient d'avoir 30 ans et de n'être ni fonctionnaire en activité, ni militaire, ni garde indigène. La durée du mandat était de trois ans, avec faculté illimitée de réélection. Des commissions administratives étaient prévues pour le jugement des contestations électorales et le résultat définitif des élections devait être approuvé par le Gouverneur Général.

Les membres de la troisième section n'étaient pas élus, mais nommés par le Gouverneur Général dont le choix s'exerçait sur une double liste de présentation dressée à cet effet par le Résident Supérieur sur la proposition des Commandants de territoire et des Chefs de province.

La Chambre tenait, sur la convocation du Résident Supérieur, une réunion obligatoire par année ; elle pouvait en outre être convoquée en sessions extraordinaires après l'autorisation du Gouverneur Général. Les sections délibéraient séparément et hors la présence de tout fonctionnaire, chacune élisant son bureau. Toutefois, des réunions plénières pouvaient avoir lieu sous la présidence du Résident Supérieur.

Pour permettre des délibérations plus fécondes, chaque membre devait recevoir un mois avant la réunion l'énoncé des questions posées à la Chambre par l'Administration. Dans le même but, des réunions pouvaient avoir lieu en présence du Chef de province ou de son délégué dans chaque circonscription électorale pour permettre au représentant de celle-ci de consulter le corps électoral sur les questions dont la Chambre devait être saisie.

Telle était cette création originale, inspirée du désir de donner à la population indigène, dans l'ordre consultatif, une représentation justement calculée selon l'importance respective des différentes catégories de contribuables. Dans la lettre par laquelle il notifiait cet arrêté au Résident Supérieur au Tonkin, M. Beau, après avoir rappelé les paroles prononcées

en 1886 par Paul Bert à la clôture de l'unique session de la Commission consultative de notables, terminait en disant :

« Je ne puis mieux faire que placer la nouvelle assemblée indigène du Tonkin sous le patronage moral de celui qui, il y a vingt ans, fit entendre, au nom de la France républicaine, à ce peuple encore tout frémissant de la conquête, les premières paroles de paix, de justice et de bonté ».

Cependant, l'organisation de la Chambre consultative du Tonkin ne resta pas longtemps ce que l'avait faite l'arrêté du 4 mai 1907. Elle fut modifiée par un arrêté du 2 octobre 1908 pris par M. Klobukowski. Dans sa lettre de notification au Résident Supérieur le Gouverneur Général explique les raisons qui ont motivé la réforme réalisée et le sens de cette réforme. Il semble que le successeur de M. Paul Beau conteste que ce dernier ait bien compris et bien suivi la pensée de Paul Bert, qu'il prétendait continuer. Il affirme que son opinion est entièrement favorable à l'institution d'une Commission consultative qu'il compare à « une sorte de cardiographe notant avec précision les pulsations de l'âme annamite ». Mais il ajoute que cette Commission « en raison même de l'importance de son rôle, ne peut rendre de réels services que si, formée d'éléments choisis, sélectionnés, elle s'inspire surtout, dans ses délibérations, des nécessités pratiques de l'intérêt général ». Puis, disant qu'il a examiné les procès-verbaux des séances tenues en 1886 et 1907, il fait des travaux de la première Commission consultative un éloge qui est une critique implicite, mais certaine, de ceux de la Chambre consultative de 1907. On doit donc croire que celle-ci n'avait effectivement pas répondu aux espoirs que son fondateur mettait en elle.

C'est cette situation qui conduisit M. Klobukowski à apporter à l'organisation de la Chambre consultative d'importantes réformes portant sur la composition du corps électoral, l'introduction de mandarins au nombre des membres, le mode de constitution du bureau, la création d'un Haut Conseil de mandarins, qui changèrent complètement l'aspect de cette assemblée.

L'arrêté du 2 octobre 1908 redonne tout d'abord à la Cham-

bre consultative l'ancienne dénomination de 1886, celle de « Commission consultative indigène ». Elle sera désormais composée : pour moitié, de notables annamites, faisant déjà partie du Conseil de notables de leur commune, élus par les chefs et sous-chefs de canton, à raison d'un représentant par groupe de trois huyen — pour un quart, de patentés annamites élus dans chaque province par les commerçants patentés — pour le dernier quart, de mandarins — tri-phu, tri-huyen et tri-chau — désignés par le Gouverneur Général. La durée du mandat est ramené à une année, mais reste indéfiniment renouvelable. Des cas plus nombreux d'inéligibilité sont prévus. Les élections doivent avoir lieu sous la présidence des Chefs de province.

La présidence de la Commission est dévolue de plein droit au plus âgé des membres à qui incombe le soin de former le bureau. Les réunions de la Commission auront lieu en présence d'un fonctionnaire désigné par le Gouverneur Général.

Enfin, il est institué un Haut Conseil composé des mandarins provinciaux auquel pourront éventuellement être soumises les questions étudiées par la Commission consultative.

Le système ainsi créé dura jusqu'en 1913, époque à laquelle un nouveau texte d'ensemble intervint pour régler le mode d'exercice de la représentation indigène au Tonkin. En vertu de ce texte, l'arrêté du 19 mars 1913, l'assemblée qui nous occupe reprend le nom de Chambre consultative indigène. Elle se compose désormais : *a)* de représentants de la population élus à raison d'un représentant par 20.000 contribuables ; *b)* de patentés annamites élus par les commerçants patentés (1 pour 200 à 500 patentés, 2 pour 501 à 2.000 patentés, 3 au-dessus de 2.000 patentés) ; *c)* de fonctionnaires et notables de la haute et moyenne région nommés par le Résident Supérieur sur la proposition des Chefs de province.

Le collège électoral des représentants de la première catégorie comprend : *a)* les chefs et sous-chefs de canton ; *b)* des fonctionnaires et anciens fonctionnaires de l'administration indigène ; *c)* les diplômés de l'enseignement moderne ; *d)* les titulaires d'un grade de mandarinat ; *e)* des délégués des vil-

lages; f) les anciens sous-officiers (y compris ceux de la Garde indigène); g) les fonctionnaires indigènes de l'administration française.

Il faut, pour être électeur, avoir 21 ans révolus, n'avoir été ni condamné ni révoqué d'un emploi administratif.

Il faut, pour être éligible, avoir 30 ans révolus; n'être ni fonctionnaire en activité, ni militaire, ni garde indigène; n'avoir encouru ni condamnation, ni révocation.

Les élections se font sous la présidence du Chef de province ou de son délégué. Les contestations sont jugées, dans les formes édictées antérieurement.

Sur convocation du Résident Supérieur, la Chambre tient une session annuelle, d'une durée de dix jours, sauf prorogation, dans la deuxième quinzaine de juin. Elle élit un bureau de 7 membres qui élit son président.

Elle est obligatoirement consultée sur le budget des recettes et sur les prévisions de dépenses d'intérêt économique et social. Elle donne ses avis sur toute question à elle soumise par écrit quinze jours avant l'ouverture de la session. Les vœux ne peuvent être discutés que s'ils ont été inscrits par le Résident Supérieur à l'ordre du jour. Les vœux politiques sont interdits.

La Chambre peut être dissoute par arrêté du Gouverneur Général, sur proposition du Résident Supérieur.

Cette nouvelle réglementation, dont un arrêté du Résident Supérieur en date du 25 mars fixa les détails d'application, rejoignait donc d'assez près celle de l'arrêté du 4 mai 1907.

Un arrêté du 28 août 1914 vint ensuite fixer les causes pour lesquelles et les formes dans lesquelles les membres de la Chambre consultative pourraient être déclarés déchus de leurs titre et prérogatives ou considérés comme démissionnaires.

La Chambre des représentants du peuple. — Ce ne fut d'abord qu'une modification de nom. Un arrêté du 10 avril 1926 vint donner à la Chambre consultative indigène du Tonkin le nom de « Chambre des représentants du peuple » sans en modifier ni le rôle, ni la composition, ni le fonctionnement.

Nous avouons que l'utilité de cette mesure nous échappe.

L'arrêté du Gouverneur Général du 13 mai 1929 ajouta aux catégories composant le corps électoral de la population non commerçante une huitième catégorie d'électeurs comprenant les anciens membres de la Chambre des représentants du peuple qui n'appartiendraient pas, par ailleurs, à l'une des sept autres catégories.

Le 3 mars 1930, un nouvel arrêté du Gouverneur Général vint modifier le caractère des membres nommés. Ces membres, selon l'arrêté de 1913, devaient être des représentants de la haute et moyenne région où, en raison de l'état de moindre évolution des populations, il n'avait pas paru possible de recourir à l'élection; leur nombre avait été fixé à 12 par le Résident Supérieur, qui avait reçu délégation à cet effet. Le nouveau texte dispose d'une manière beaucoup plus générale qu'un quart des membres de la Chambre des représentants sera nommé d'office par le Résident Supérieur sur la proposition des Chefs de province et des Résidents-Maires. Il ne s'agit donc plus exclusivement de représentants des populations non annamites; ces membres seront choisis dans toutes les parties du Tonkin, dans le delta et dans les villes comme dans la haute région. Ce même texte porte de 3 à 4 ans la durée du mandat et, durant ce temps, exclut les représentants du peuple du bénéfice des décorations de toute nature; il supprime enfin le scrutin secret pour l'élection du président.

Le 7 avril suivant, intervint une nouvelle modification ayant pour but de réduire le nombre des membres de la Chambre des représentants. Ceux-ci seront désormais élus, dans la première catégorie (représentants annamites de la population des provinces du delta du Tonkin) à raison de 1 représentant pour 40.000 contribuables (au lieu de 20.000 selon l'arrêté de 1913) — et dans la seconde catégorie (représentants des patentés) à raison de 1 représentant pour 200 à 1.000 patentés, 2 représentants pour 1.001 à 2.000 patentés, 3 représentants à partir de 2.001 patentés (les anciens chiffres étaient : 1 pour 200 à 500, 2 pour 501 à 2.000, 3 au-dessus de 2.000).

L'arrêté du 4 septembre 1930 réduisit de 7 à 5 le nombre de

membres du bureau élu chaque année par la Chambre, en précisant qu'il comprendrait un président, un vice-président et trois membres.

II. — *Assemblées provinciales.*

Les Commissions consultatives provinciales. — Poursuivant son idée d'établir des rapports directs entre l'administration française et la population indigène, Paul Bert ne s'en tint pas à l'institution d'une Commission consultative centrale pour tout le Tonkin. Par un arrêté du 12 octobre 1886, il créa dans chacune des cinq résidences de Hanoï, Bac-Ninh, Haïphong, Nam-Dinh et Sontay, une Commission consultative provinciale. Les considérants de cet arrêté font ressortir « que le nombre de vœux que peuvent avoir à émettre les délégués sur des questions de détail, pourrait faire perdre à la Commission consultative (du Tonkin) un temps précieux » et « qu'il est bon que les vœux d'ordre général aient été antérieurement étudiés par des assemblées préparatoires ».

Ces Commissions provinciales devaient être consultées par le Résident aussi bien sur des questions d'intérêt général que sur les questions intéressant spécialement la province ; elles avaient le droit d'émettre spontanément des vœux sur ces deux ordres de questions. Elles étaient composées d'un membre par huyen, élu au scrutin secret parmi les notables des villages par les chefs et sous-chefs de canton. Elles élisaient au scrutin secret leur bureau comprenant un président, un vice-président et un secrétaire. Elles devaient être convoquées au chef-lieu de la province par le Résident chaque fois qu'il serait utile.

Un arrêté du 13 octobre 1886 fixa la procédure des élections pour les Commissions provinciales ; ce même texte décida que ces élections auraient lieu dans le courant du mois de novembre 1886 et que la première réunion des Commissions aurait lieu simultanément dans chaque province le 15 décembre suivant.

Comme la Commission consultative indigène du Tonkin, cette création ne survécut pas à la mort de Paul Bert.

Les Commissions consultatives de notables indigènes. — En 1898 M. Paul Doumer jugea opportun de reprendre l'idée de Paul Bert, mais sur d'autres bases.

Un arrêté du 31 mars 1898 institua de nouveau dans chaque province du Tonkin une assemblée dénommée « Commission consultative de notables indigènes ». Les membres en étaient choisis par le Résident à raison d'un notable par huyen ayant sept cantons au moins et de deux notables par huyen comptant plus de sept cantons. Ces Commissions tenaient au chef-lieu de la province, sur la convocation du Résident et sous sa présidence, deux séances par an, en octobre et mars, d'une durée de huit jours au plus chacune; des réunions exceptionnelles pouvaient avoir lieu sur autorisation du Résident Supérieur. Le résumé de leurs délibérations devait être adressé par le Résident au Résident Supérieur.

Les attributions des Commissions provinciales consistaient à donner leur avis sur la préparation du budget provincial et sur toutes questions à elles soumises concernant la province ; elles pouvaient faire des propositions pour l'exécution de travaux d'utilité publique.

Elles fonctionnèrent dans ces conditions jusqu'en 1907.

A cette époque, M. Paul Beau, en même temps qu'il recréait la Commission consultative du Tonkin et dans le même esprit, réforma les Commissions provinciales. Jugeant celles qui avaient existé jusque-là, il dit : « Ces assemblées ont donné de bons résultats... elles ont fourni à l'administration d'utiles indications, mais leur recrutement et leur mode de fonctionnement ne répondent plus aux besoins de la situation actuelle. Leurs membres désignés par le Chef de province et délibérant sous sa présidence ont encouru souvent le reproche de ne pas exprimer avec sincérité l'opinion des populations qu'ils sont censés représenter et de se borner à enregistrer les volontés de l'administration ». C'est pour remédier à ces inconvénients qu'intervint l'arrêté du 1^{er} mai 1907.

Selon ce texte, les membres des Commissions consultatives de notables, qui reçoivent le titre de hoi-vien, sont élus pour trois ans, à raison d'un notable par huyen composé de sept

cantons ou moins et de deux notables par huyen composé de plus de sept cantons, par un collège électoral comprenant les chefs et sous-chefs de canton, les anciens chefs et sous-chefs de canton titulaires et les tien-chi, thu-chi et ly-truong en fonctions; ils sont rééligibles. Des commissions administratives à deux degrés sont prévues pour le jugement des contestations électorales.

Les réunions des Commissions ont lieu dans les mêmes conditions que précédemment et aux mêmes époques. Mais la présidence de la Commission est dévolue, non plus au Résident, mais à un président élu par elle pour un an et rééligible. Le Résident, assisté des mandarins provinciaux, doit se borner à ouvrir la session de la Commission et à exposer les questions soumises à son examen; il se retire ensuite pour la laisser délibérer librement. A l'issue de la session, le président de la Commission remet le procès-verbal des délibérations au Résident qui le fait parvenir au Résident Supérieur.

Les attributions des Commissions sont les mêmes que sous le régime de l'arrêté du 31 mars 1898.

Sur la convocation du Résident Supérieur, des Commissions interprovinciales peuvent être formées par la réunion de plusieurs Commissions provinciales, sous la présidence d'un administrateur ou inspecteur des services civils désigné par le Résident Supérieur, pour étudier les questions d'intérêt commun.

L'arrêté du 5 novembre 1907 vint apporter à cette réglementation deux modifications. Il décida, d'une part, réparant ainsi une omission du texte primitif, que, parmi les anciens chefs et sous-chefs de canton, feraient seuls partie du collège électoral ceux qui n'auraient pas quitté leurs fonctions à la suite d'une mesure disciplinaire. Il prévoit, d'autre part, que dans les régions peuplées de races non annamites les membres de ces Commissions, au lieu d'être élus, pourront être désignés par le Résident Supérieur, sur proposition du Chef de province ou du Commandant du territoire, et dans une proportion autre que celle fixée par l'arrêté du 1^{er} mai 1907.

Les Commissions consultatives régionales. — Guidé par la même pensée qui lui avait fait apporter à l'organisation de la Chambre consultative, telle que l'avait conçue Paul Beau, de profondes modifications, M. Klobukowski supprima les Commissions consultatives provinciales.

Il leur substitua, par l'arrêté du 17 novembre 1908, des Commissions régionales, à raison d'une par phu ou huyen, composées de tous les chefs de canton titulaires en activité de service. Leurs attributions étaient les mêmes que celles des Commissions provinciales supprimées. Elles tenaient deux réunions obligatoires par an, en mars et octobre, de huit jours chacune, sous la présidence du Résident ou de son délégué ; elles pouvaient en outre être réunies chaque fois qu'il serait utile. Le Résident pouvait entendre simultanément les représentants de plusieurs circonscriptions. Les procès-verbaux des séances devaient être enregistrés à la Résidence et envoyés en copie au Résident Supérieur.

Les Conseils provinciaux de notables indigènes. — Marquant pour les assemblées provinciales la même évolution que pour l'assemblée indigène locale, l'arrêté du 19 mars 1913 qui réglemeute dans son ensemble la représentation indigène au Tonkin, les rétablit sous le nom de « Conseils provinciaux de notables indigènes ».

La réglementation qu'édicte ce texte, conservée jusqu'à maintenant dans ses grandes lignes, se rapproche sensiblement de celle de 1907, en la complétant par des dispositions nouvelles et plus précises.

En pays annamite, les conseillers provinciaux sont élus pour trois ans par un collège électoral identique à celui qu'instituait l'arrêté du 1^{er} mai 1907 et suivant la même proportion ; ils sont indéfiniment rééligibles. Il faut, pour être électeur, n'avoir pas subi de condamnation entraînant l'indignité ; pour être éligible, il faut avoir au moins trente ans, être domicilié dans la province ou y payer l'impôt foncier, n'être ni fonctionnaire en activité ni ancien fonctionnaire révoqué et n'avoir pas subi de condamnation entraînant l'indignité. Nul ne peut être élu mem-

bre de plusieurs Conseils provinciaux. Les contestations électorales sont jugées en premier ressort par le Résident assisté des mandarins provinciaux et en appel par le Résident Supérieur.

En pays non annamite, les conseillers provinciaux sont désignés par le Résident Supérieur, sur proposition du Chef de province ou du Commandant de territoire, à raison de un par circonscription (phu, huyen ou chau).

Les Conseils provinciaux ont une session annuelle obligatoire d'une durée maxima de huit jours, au début de mai. Ils peuvent être convoqués en sessions extraordinaires, pour la même durée maxima, après autorisation du Résident Supérieur. Ils sont présidés par le Chef de province ou le Commandant de territoire; leurs réunions ne sont pas publiques. Il est dressé procès-verbal de leurs délibérations dont copie est adressée au Résident Supérieur. Ils peuvent être dissous, sur la proposition du Chef de province ou du Commandant de territoire, par arrêté du Résident Supérieur qui en rend compte au Gouverneur Général.

Leurs attributions sont précises ; ils sont consultés sur les propositions budgétaires des Chefs de province, sur les changements territoriaux de circonscription, sur les travaux de routes, digues et canaux et en général sur toute question intéressant la province ou le territoire. Ils peuvent émettre des vœux sur toutes questions économiques et d'administration générale. Les vœux politiques leur sont interdits.

Pour étudier les questions d'intérêt commun, des Conseils interprovinciaux, formés par la réunion de plusieurs Conseils provinciaux, peuvent être réunis sous la présidence d'un administrateur de première classe assisté des Chefs de province intéressés.

De même que pour les membres de la Chambre consultative, l'arrêté du 28 août 1914 fixe les conditions dans lesquelles les conseillers provinciaux pourront être déchus de leurs titres et prérogatives ou considérés comme démissionnaires.

En relation avec la réforme communale réalisée en 1921, l'arrêté du 2 septembre 1922 vint modifier la composition du

corps électoral des conseillers provinciaux qui comprend désormais : les chefs et sous-chefs de cantons — les présidents et vice-présidents des conseils administratifs communaux — les ly-truong — les anciens chefs et sous-chefs de canton titulaires.

Les Conseils provinciaux. — Comme conséquence du rétablissement des budgets provinciaux par arrêté du 21 novembre 1930, un second arrêté du même jour apporta aux Conseils provinciaux des modifications d'une extrême importance, en abrogeant et en remplaçant par de nouvelles dispositions plusieurs articles de l'arrêté du 9 mars 1913.

Tout d'abord, ce nouveau texte fait entrer dans les anciens Conseils de notables indigènes un élément français. Ceux-ci cessent donc d'être des assemblées purement indigènes pour devenir des assemblées mixtes. Leur dénomination est modifiée en conséquence et ils s'appelleront désormais « Conseils provinciaux » tout court. Ces membres français, nommés par le Résident Supérieur parmi les non fonctionnaires, sont en principe au nombre de deux; mais il est prévu que, selon les possibilités, le Conseil pourra n'en comprendre qu'un ou même n'en comprendre provisoirement aucun.

Ensuite, le mandat des conseillers provinciaux, français et indigènes, est porté à quatre ans. Il s'agit là, semble-t-il, d'une mise en harmonie avec les différents textes réglant le statut des assemblées électives de la colonie, pour lesquelles la durée du mandat tend à être uniformément de 4 ans. Ce mandat est indéfiniment renouvelable.

La présidence du Conseil reste dévolue au Chef de province, mais il est stipulé que le Chef indigène de la province en devient le vice-président et qu'il assiste à ce titre le Résident ou le Commandant de territoire.

Le nombre des réunions obligatoires du Conseil provincial est porté à deux par an, en octobre et avril. Des réunions extraordinaires restent possibles avec l'autorisation du Résident Supérieur.

L'entrée de la salle de réunion reste interdite au public sauf présence des secrétaires et interprètes nécessaires, mais il est

prévu que le président du Conseil peut faire appel aux fonctionnaires des services provinciaux pour les consulter sur les affaires de leur compétence.

Enfin les attributions du Conseil sont modifiées dans le sens de l'extension qu'appelait normalement la création de budgets provinciaux. Il est toutefois spécialement précisé que « les Conseils provinciaux constituent des assemblées essentiellement consultatives ». Ils sont consultés, sauf en ce qui concerne les dépenses d'administration générale et les répartitions de crédits n'entraînant pas augmentation du total des crédits, sur tout ce qui touche au budget provincial : projet de budget — compte définitif — quotité et mode d'assiette des impôts et taxes — quotité des centièmes additionnels — acceptation de dons et legs — emprunts à contracter et garanties à consentir — et en outre sur le classement et le déclassement des routes provinciales, sur les travaux à entreprendre dans la province et sur les changements proposés aux territoires des circonscriptions (phu, huyen ou chau). — En cas de refus d'examiner tout ou partie du budget, il est passé outre. Les Conseils peuvent, sauf en matière de personnel, prendre l'initiative de propositions de recettes ou de dépenses nouvelles ; toutefois, les propositions de dépenses doivent être accompagnées de propositions d'augmentation ou de création de taxes de même importance.

Ainsi se trouve réalisé, au niveau de la province, un nouvel essai de collaboration franco-indigène. Notons toutefois cette bizarrerie qui fait que la fusion des éléments français et indigène en une assemblée commune est réalisée sur le plan de la province et sur celui de l'Union indochinoise, alors que l'on s'en tient, sur le plan de l'administration locale, à la dualité des assemblées. On peut croire que cette anomalie, contraire à la direction générale suivie en cette matière, ne durera pas.

C. — ASSEMBLÉES AU NIVEAU DE L'ADMINISTRATION LOCALE
ET DE L'ADMINISTRATION PROVINCIALE DE L'ANNAM

I. — *Assemblées locales.*

Le Conseil de Protectorat. — L'Annam où, en fait comme en droit, notre Protectorat ne pouvait s'exercer qu'avec plus de circonspection est longtemps resté à l'écart des réformes réalisées au Tonkin. Bien que l'existence d'une pareille assemblée se justifîât par excellentes raisons et bien que sa création fût parfaitement compatible avec le maintien de toutes les traditions, c'est seulement en 1900 que fut créé en Annam un Conseil de Protectorat.

Selon les dispositions de l'arrêté du 8 juin 1900 qui l'instituait, ce Conseil comprenait, en dehors des chefs de service et d'un délégué de la Chambre mixte de Commerce et d'Agriculture, deux membres du Comat désignés chaque année par le Gouverneur Général sur la présentation du Résident Supérieur, et dont le mandat était indéfiniment renouvelable.

Cette assemblée ne subit pas de modifications jusqu'aux décrets de 1911, dont le troisième vint régler de façon nouvelle, pour l'Annam comme pour les autres pays de l'Union, la composition et les attributions du Conseil de Protectorat. Les membres indigènes devaient donc être désormais deux dignitaires ou notables désignés pour deux années dans les mêmes formes que précédemment ; hormis la durée du mandat, cela n'apportait pas nécessairement de changement, en fait, à l'état de choses antérieur.

Le Conseil de Protectorat est resté jusqu'ici ce que l'avait fait le décret du 20 octobre 1911.

La Chambre consultative indigène. — Ce n'est que par une ordonnance royale du 19 avril 1920, rendue exécutoire par un arrêté du Gouverneur Général du 12 mai 1920, que fut instituée en Annam une Chambre consultative indigène.

Cette ordonnance est précédée d'un édit qui motive longuement la mesure prise. S'appuyant sur des citations empruntées

à la littérature traditionnelle, le Souverain déclare qu'il importe d'accélérer le mouvement de rénovation auquel notre Protectorat a donné naissance. Il estime que la réforme actuelle se justifie par trois ordres de considérations : a) les tendances générales de l'époque contemporaine qui font que les institutions politiques de tous les peuples se perfectionnent. Et à ce sujet, il dit : « Bien que l'Annam soit nominalemeut une monarchie autocratique nous n'en trouvons pas moins dans les traditions de nos saints prédécesseurs qu'ils faisaient plus de cas de l'opinion publique que de leur pouvoir absolu » ; b) le degré de civilisation du peuple annamite qui permet de le consulter utilement ; l'institution d'une Chambre consultative remplira au surplus un rôle hautement éducateur. Si l'on veut, du reste, que les aspirations du peuple ne s'égarent pas, il faut lui permettre de les exprimer régulièrement ; c) l'organisation rationnelle de la Chambre consultative, telle qu'elle comprendra « tout ce qui constitue la classe éclairée de la population et qu'il n'est pas à craindre que des individus sans capacité puissent être électeurs ou éligibles ».

La Chambre est composée : 1° de membres non commerçants représentant la population annamite ; 2° de patentés représentant les commerçants ; 3° de représentants des populations autochtones des hautes régions.

Les membres des deux premières catégories sont élus pour trois ans — ceux de la première, à raison d'un représentant par 20.000 contribuables, par un collège électoral comprenant des délégués des communes choisis par le Comat, les chefs et sous-chefs de canton, les fonctionnaires de l'administration indigène en activité ou retraités, les titulaires de grades de l'enseignement traditionnel et les diplômés de l'enseignement moderne, les titulaires de certains grades de mandarinat, les fonctionnaires indigènes de l'administration française — ceux de la seconde, à raison d'un représentant par cinquante patentés, par les commerçants patentés. Pour être électeur, il faut avoir 21 ans, n'avoir été ni condamné ni révoqué. Pour être éligible, il faut être contribuable annamite, être né et domicilié en Annam, avoir 30 ans, n'être ni militaire, ni garde indigène, ni

fonctionnaire, n'avoir été ni condamné ni révoqué. Les contestations électorales sont jugées administrativement à deux degrés. Le résultat définitif des élections est approuvé par le Gouverneur Général.

Les membres de la troisième catégorie sont nommés par le Résident Supérieur qui les choisit sur des listes de proposition dressées par les Résidents assistés des mandarins provinciaux et contenant trois noms pour une place.

Sur la convocation du Résident Supérieur, la Chambre consultative tient une séance obligatoire par an, d'une durée de six jours susceptible d'ailleurs de prolongation, dans la première quinzaine d'août. Elle peut être convoquée en session extraordinaire. Elle élit au scrutin secret son bureau composé de 7 membres qui élit à son tour le président. Elle peut être dissoute par arrêté du Gouverneur Général pris sur la proposition du Résident Supérieur en Conseil du Comat.

Quant à ses attributions, la Chambre donne son avis sur toutes les questions que lui soumet l'administration, notamment les projets de travaux publics et d'établissement de nouveaux impôts ; elle est obligatoirement consultée sur le budget des recettes et sur les dépenses d'intérêt économique et social. Elle peut émettre des vœux sur toute question d'intérêt général, mais ces vœux ne peuvent être discutés que si le Résident Supérieur, d'accord avec le Comat, décide de les inscrire à l'ordre du jour.

L'institution ainsi créée était donc très voisine de celle qui existait au Tonkin.

Un arrêté du Résident Supérieur en date du 24 mai 1920 régla les détails d'application de l'ordonnance royale.

La Chambre des représentants du peuple. — Au début de 1926, il parut utile, en Annam comme au Tonkin, de transformer le nom de la Chambre consultative indigène en celui de « Chambre des représentants du peuple ». Par une application, au reste fort discutable (1), de la convention du 6 novembre

(1) Il semble qu'il eût été plus régulier de réaliser cette réforme par un arrêté du Résident Supérieur pris en Conseil du Comat.

1925, ce fut un arrêté du Gouverneur Général, pris sur la proposition du Résident Supérieur et le Conseil du Comat entendu, qui réalisa cette réforme.

Ce texte, répétant les termes mêmes de la convention susvisée, assigne pour rôle à la Chambre ainsi rajeunie : « de donner à l'administration du Protectorat son avis sur les questions d'ordre général susceptibles d'intéresser la population indigène, d'intervenir dans la discussion des grandes questions qui intéressent le pays et de participer à l'élaboration des réformes utiles dont la mise en vigueur est prononcée par le Représentant du Protectorat d'accord avec le Gouvernement annamite ».

Le 20 août 1926, un nouvel arrêté du Gouverneur Général apporta à l'article 15 de l'ordonnance royale de 1920 une modification de détail en précisant que l'incapacité à l'électorat et à l'éligibilité frappant les individus condamnés ou révoqués de leurs fonctions ne serait pas applicable à ceux qui auraient été graciés, amnistiés ou réintégrés.

Enfin un arrêté du Résident Supérieur pris sur avis du Conseil du Comat, abrogeant les arrêtés antérieurs relatifs aux mêmes matières, régla la procédure des élections et fixa le règlement intérieur de la Chambre. Notons que ce texte institue, pour prendre hors session l'avis de la Chambre sur les mesures importantes, une procédure de consultation par écrit. Il prévoit également que la Chambre pourra en cours d'année soumettre au Résident Supérieur des projets de réforme et demander l'interprétation des règlements mis en vigueur sur le territoire de l'Annam.

II. — *Assemblées provinciales.*

Les Conseils provinciaux de notables indigènes. — L'Annam fut doté d'assemblées provinciales avant que d'être admis à constituer une Chambre centrale. Dès 1913, en effet, une ordonnance royale du 29 avril, rendue exécutoire par un arrêté du Gouverneur Général du 4 juin suivant, institua dans chaque province un Conseil provincial de notables indigènes.

Ces assemblées comprenaient trois catégories de membres :
a) des membres élus au scrutin secret et à la majorité relative parmi les chefs de canton titulaires, à raison d'un par huyen comprenant six cantons au moins et de deux par huyen comprenant plus de six cantons, par un collège électoral composé des chefs et sous-chefs de canton en exercice et des anciens chefs et sous-chefs de canton n'ayant pas quitté leurs fonctions par suite d'une mesure disciplinaire ; b) dans une proportion ne pouvant dépasser le quart, des membres représentant les populations non annamites choisis par le Résident et les mandarins provinciaux ; c) dans une proportion ne pouvant également dépasser le quart, des membres choisis par le Résident et les mandarins provinciaux parmi les notabilités reconnues. Les contestations électorales étaient jugées administrativement à deux degrés. Elections et désignations devaient être approuvées par le Résident Supérieur. Le mandat des membres élus ou nommés était de trois ans et renouvelable.

Les Conseils provinciaux tenaient une session obligatoire par an d'une durée maxima de huit jours, au début de mai, sur la convocation du Résident. Ils pouvaient être convoqués en sessions extraordinaires de même durée après autorisation du Résident Supérieur. Ils ne pouvaient délibérer valablement que si la moitié plus un de leurs membres étaient présents. Les séances, non publiques, étaient présidées par le Résident assisté du Chef indigène de la province qui avait rang de vice-président. Les procès-verbaux de séances étaient rédigés en français et en caractère ; copie devait en être envoyé au Résident Supérieur et au Conseil de Régence.

Les Conseils provinciaux donnaient leur avis sur toutes les questions intéressant la province qui leur étaient soumises. Ils étaient obligatoirement consultés sur les propositions de dépenses d'intérêt économique et social, les changements territoriaux des circonscriptions, les travaux de routes, digues et canaux. Ils pouvaient émettre des vœux sur toutes questions économiques et d'intérêt général ; les vœux politiques leur étaient interdits.

Cette organisation dura jusqu'en 1930, époque à laquelle un

arrêté du Résident Supérieur pris sur avis du Conseil des Ministres vint la remanier et apporter notamment aux attributions qu'avait prévues l'ordonnance de 1913 les changements commandés par le rétablissement des budgets provinciaux.

Selon les dispositions de ce nouveau texte les Conseils provinciaux, qui existent dans toutes les provinces autres que celle du Haut-Donnai, du Darlac et du Kontum, sont composés : a) de membres élus, par phu ou huyen annamite, à raison de un par cinq cantons ou fraction de cinq cantons, par un collège électoral comprenant : 1° les chefs et sous-chefs de canton en exercice et les anciens chefs et sous-chefs de canton n'ayant pas quitté leurs fonctions par mesure disciplinaire ; 2° des délégués choisis par les villages, à raison d'un délégué par trente inscrits ou fraction de trente inscrits, parmi les notables en exercice ou les fonctionnaires retraités, hors cadre ou en congé de longue durée; b) de membres représentant les populations non annamites de la haute région choisis par l'administration à raison d'un par circonscription (phu, huyen ou chau); c) dans la proportion du quart du nombre total des conseillers des deux premières catégories, de membres choisis par l'administration.

Sont éligibles les annamites originaires de l'Annam et les annamites originaires du Tonkin résidant en Annam depuis 5 ans et y payant l'impôt personnel, à la condition que les uns et les autres soient âgés de plus de 30 ans, domiciliés dans la circonscription, qu'ils n'aient pas encouru de condamnation entachant leur honorabilité et qu'ils aient fait acte de candidature.

Sont inéligibles les fonctionnaires en activité, les anciens fonctionnaires ayant quitté l'administration par suite de mesure disciplinaire, les militaires, marins et gardes indigènes en activité.

Les contestations électorales sont jugées administrativement à deux degrés. Les élections ne sont définitivement validées que par l'approbation commune du Résident Supérieur et du Comat.

Les conseillers choisis par l'administration sont désignés parmi les notabilités n'appartenant pas à l'administration par

le Résident Supérieur d'accord avec le Comat sur la proposition concertée du Résident et des mandarins provinciaux.

La durée du mandat des conseillers élus et nommés est de quatre ans. Les Conseils se renouvellent par moitié tous les deux ans en ce qui concernent leurs membres élus.

Les Conseils tiennent, sur la convocation du Résident, une session obligatoire par an, d'une durée maxima de huit jours, huit mois au moins avant l'ouverture de l'exercice suivant. L'ordre du jour est soumis à l'approbation du Résident Supérieur. Ils peuvent être convoqués en session extraordinaire, deux fois au plus par an, par un arrêté du Résident Supérieur en Conseil du Comat qui fixe la durée, la date et l'ordre du jour de la session. Les séances sont présidées par le Résident, le Chef annamite de la province étant le vice-président; elles ne sont pas publiques. Les actes et discussions des Conseils pris en dehors de leurs attributions, hors session ou hors du lieu des sessions sont nuls; cette nullité est prononcée par le Résident Supérieur en Conseil du Comat. Dans la même forme, et sur la proposition du Résident d'accord avec les mandarins provinciaux, les Conseils peuvent être suspendu ou dissous.

Les attributions de ces Conseils sont identiques à celles des Conseils provinciaux du Tonkin.

II. — L'administration indigène

Que faut-il entendre exactement par le terme d'administration indigène, si l'on ne veut pas se borner à désigner ainsi l'ensemble des fonctionnaires qui l'exercent. C'est une expression dont le sens est insuffisamment précisé et peut par suite varier beaucoup en extension. L'administration indigène, ce peut être toute l'activité colonisatrice officielle de la France, à l'exclusion seulement de ce qui intéresse nationaux et étrangers. Et ainsi, étudier l'administration indigène ce serait étudier toutes les formes de notre action coloniale.

Cependant on s'accorde à prendre le mot dans un sens beaucoup plus restreint. Nous allons déterminer pour notre part

celui qui nous paraît convenir et préciser les limites dans lesquelles nous entendons enfermer notre étude.

L'administration indigène, cela comprend à la fois une matière et une forme. La matière, c'est bien l'ensemble de notre activité colonisatrice officielle en tant qu'elle concerne l'indigène. Mais, par un processus normal d'évolution, une grande partie de cette activité d'abord centralisée se démembre, à mesure que notre administration se complique, au profit de services spéciaux qui échappent plus ou moins au contrôle du personnel chargé de l'administration générale. Et tandis que dans les mains du personnel français d'autorité cette centralisation reste réalisée sous la forme d'un droit de regard plus ou moins étendu sur le fonctionnement des divers services, le personnel de l'administration indigène perd toute compétence à l'égard des services francisés. Ce qui reste directement dans la sphère d'action et de contrôle des mandarins, cela constitue la matière actuelle de l'administration indigène. C'est encore quelque chose de considérable et de très varié, qui s'augmente chaque fois que nous faisons un effort de plus pour améliorer, en la pénétrant davantage, la vie indigène.

De cette matière, qui intéresse des domaines très divers, nous ne parlerons pas ici.

Cela comporte aussi, disions-nous, une forme — ou, si l'on préfère, des moyens et un mode d'exercice. Avant tout, un personnel. Ce personnel se répartit en deux grandes catégories. L'administration indigène s'exerce à quatre échelons différents (1), subordonnés les uns aux autres; la province, la circonscription (phu, huyen ou chau), le canton et la commune. Aux deux échelons supérieurs, province et circonscription, l'administration est confiée à un personnel de fonctionnaires permanents et hiérarchisés — le personnel mandarinal. Aux deux échelons inférieurs, canton et commune, l'administration générale est décentralisée; elle s'exerce par le moyen, au niveau du canton, d'agents nommés ou élus mais n'appartenant à au-

(1) Il faudrait en compter un cinquième en Annam : celui de l'administration centrale.

cun cadre régulier, au niveau de la commune, par des assemblées et des agents exécutifs élus.

Le personnel mandarinal a un certain statut. Il est recruté, reçoit de l'avancement, encourt des sanctions suivant certaines règles. Il a des attributions, définies d'une manière au moins générale. Il est, relativement aux fonctionnaires français d'autorité, placé dans une certaine situation de subordination et de contrôle qui lui laisse une marge donnée d'initiative. De même, au Tonkin du moins, une réglementation précise fixe le mode d'élection ou de nomination des chefs et sous-chefs de canton, des membres des assemblées communales et des fonctionnaires exécutifs communaux ainsi que leurs attributions. C'est l'ensemble de ces règles que nous appelons la « forme » de l'administration indigène.

Ceci posé, indiquons de suite que ce n'est pas de tout cet ensemble de règles que nous nous occuperons ici. Nous laisserons d'abord intégralement de côté tout ce qui a trait au canton et à la commune. Nous nous bornerons donc à parler du personnel mandarinal avec l'intention notamment de rechercher dans quelle mesure sa dépendance à l'égard des autorités françaises a été modifiée, restreinte ou aggravée, depuis notre établissement en pays d'Annam. La plus ou moins grande subordination des mandarins aux administrateurs, la plus ou moins grande part d'autorité et d'initiative laissée aux mandarins, c'est là, en effet, le centre de la question de l'administration indigène. C'est d'ailleurs à cet aspect des choses qu'on songe le plus souvent, dans le langage courant, quand on parle de l'administration indigène.

Il ne nous paraît pas indispensable de rappeler ce qu'était l'organisation du corps mandarinal et le rôle des mandarins sous le régime antérieur à notre occupation, ce point ayant fait l'objet de travaux approfondis, qui sont connus.

Nous ne nous sommes pas heurtés en Annam-Tonkin à des difficultés semblables à celles que nous avons rencontrées en Cochinchine, où le personnel mandarinal avait fui devant nous. La majorité des mandarins étaient restés en place et nous avons eu à les utiliser, ce qui a été une difficulté d'un autre

ordre, car nous étions fondés à voir en eux le principal élément de résistance à notre influence. Nous avons donc cherché d'abord à rallier les mandarins à notre cause, quitte à éliminer les irréductibles. Puis à mesure que notre domination s'asseyait, nous avons travaillé à transformer le corps mandarinal et à en faire un instrument de notre action plus souple et mieux adapté aux fins que nous voulions poursuivre.

Cette modification, c'est surtout au moyen d'une transformation du mode de recrutement que nous pouvions espérer l'obtenir. De même, notre action sur les mandarins était en liaison directe avec les moyens de sanction dont les autorités françaises pouvaient disposer à leur égard. Enfin, il était dans notre intention de leur donner au fur et à mesure des possibilités, comme contre-partie des obligations que nous leur imposions, des garanties qui rapprochassent de plus en plus leur situation de celle des fonctionnaires français. D'où l'intérêt de l'étude du statut des mandarins dans ses modifications successives.

La manière dont nous entendions qu'ils exercent leurs fonctions, la marge d'initiative que nous voulions leur laisser ou au contraire la somme de dépendance dans laquelle nous voulions les maintenir, cela fit l'objet de circulaires dont les tendances se révèlent divergentes dans le temps. Récemment, les règles en cette matière ont été incorporées aux textes organiques et certains principes ont été affirmés avec plus de vigueur.

L'évolution ainsi réalisée n'a été ni aussi rapide ni aussi poussée en Annam qu'au Tonkin. Il ne pouvait en être autrement. Nous avons vu, en effet, d'abord que les idées dominantes voulaient que des régimes dissemblables fussent appliqués à ces deux pays — ensuite que le traité de 1884 lui-même sanctionnait explicitement cette différence. Elle fut accentuée par l'intervention d'un acte d'une importance capitale, déjà signalé, l'ordonnance du 26 juillet 1897 que nous étudierons bientôt avec plus de détails.

Nous jetterons donc d'abord un coup d'œil sur ce qui a été fait avant 1897 — puis nous étudierons les deux ordonnances de 1897 sur l'organisation du Gouvernement annamite et la suppression des fonctions de Kinh-luoc au Tonkin — enfin,

nous suivrons, en considérant séparément l'Annam et le Tonkin, les modifications intervenues dans chacun de ces pays depuis 1897.

Les actes concernant le personnel indigène qu'on relève dans les publications officielles peuvent se ranger en quatre catégories :

1° Actes relatifs à la fixation des cadres ;

2° Actes relatifs aux soldes et indemnités ;

3° Actes relatifs à l'organisation du cadre mandarinal, aux conditions de recrutement et d'avancement, aux sanctions ;

4° Actes relatifs aux attributions des mandarins et au contrôle des autorités françaises sur l'administration indigène ; étant d'ailleurs entendu que certains actes peuvent traiter à la fois de ces quatre matières et appartenir alors pour partie à chacune de ces quatre catégories.

Nous ne nous occuperons pas des actes exclusivement relatifs à la fixation des cadres, aux soldes et aux indemnités qui nous feraient entrer dans des détails sans grand intérêt. Il nous restera donc à étudier les actes appartenant aux deux dernières catégories, en deux paragraphes distincts pour chaque période considérée.

I. — AVANT 1897

A. — ACTES CONCERNANT L'ORGANISATION DU CADRE MANDARINAL

Le premier acte de cette nature que nous trouvons durant cette période est un arrêté du Gouverneur Général du 28 juin 1892 rétablissant les dispositions d'une ordonnance royale de Tu-Duc qui soumettait à un stage tout mandarin du grade de tuan-phu et au-dessus proposé pour l'avancement « considérant, dit ce texte, que l'état actuel du Tonkin permet de revenir aux anciennes traditions ».

Quelques années plus tard, le 21 juillet 1896, une circulaire

du Secrétaire Général (1) aux Résidents du Tonkin rappelle la nécessité de revenir à des règles normales d'avancement et d'éviter les mutations trop fréquentes des mandarins de circonscription qui n'ont plus le temps de s'appliquer à connaître les populations confiées à leur administration, au grand dommage de l'efficacité de leur action.

La même année, un arrêté du Gouverneur Général du 18 novembre 1896, crée à Hué, le collège Quoc-Hoc, substitué à l'ancien collège Hanh-Nhon, pour la formation des candidats aux fonctions mandarinales. Cet établissement est placé sous la surveillance du Résident Supérieur en Annam. Son Directeur est nommé par le Gouverneur Général sur la proposition de ce Résident Supérieur et l'avis conforme du Conseil Secret; il a le droit de correspondance directe avec le Résident Supérieur, le Comat et les Ministres. Les professeurs sont nommés après un examen subi devant une Commission désignée par le Résident Supérieur. Un règlement, soumis à l'approbation de ce haut fonctionnaire, doit intervenir pour fixer les détails du fonctionnement de l'institution. Quant à l'enseignement, il est mixte et comprend à la fois un enseignement français moderne et l'enseignement traditionnel des caractères. Les conditions d'admission sont différentes selon l'origine des candidats : y sont admis de droit, sous la seule réserve d'être âgés de 15 à 20 ans : les fils des princes du sang et des membres de la famille royale, les fils privilégiés de mandarins, les élèves du collège Hanh-Nhon supprimé, les élèves du collège Quoc-Tu-Giam; pour cette catégorie d'élèves, l'attribution d'une pension ou d'une indemnité est prévue. Peuvent parallèlement y être admis, mais après examen, tous les jeunes annamites satisfaisant à la même condition d'âge. L'ouverture d'un cours spécial d'externes pour les enfants de 8 à 15 ans est également prévue.

A ce texte est jointe une ordonnance royale du 17^e jour du 9^e mois de la 8^e année de Than-Thai, sanctionnant, en ce qui concerne le Gouvernement annamite, la création de ce collège.

(1) Le poste de Résident Supérieur au Tonkin était alors supprimé et les fonctions en étaient remplies par le Secrétaire Général.

Cette ordonnance est intéressante en ceci qu'elle reconnaît explicitement que l'enseignement des choses d'Occident a été négligé jusqu'ici par l'enseignement annamite traditionnel et « qu'il est intéressant de combler cette lacune ». Ses dispositions sont, par ailleurs, exactement semblables à celles de l'arrêté.

Notons toutefois que l'arrêté du Gouverneur Général prévoit que les élèves ayant satisfait aux examens de sortie du collège Quoc-Hoc bénéficieront des avantages prévus par l'ordonnance royale qui l'institue, alors que cette ordonnance ne contient aucune disposition relative à ces avantages.

Prenant pour le Tonkin une mesure parallèle, le Secrétaire Général adresse le 9 janvier 1897 aux Résidents de ce pays une circulaire les informant de la création d'un cours de quoc-ngu et de français à l'usage des cu-nhon, tu-tai et am-sinh attachés comme hau-bo, ou stagiaire, dans les provinces ou n'exerçant encore aucune fonction administrative. Ce cours aura lieu dans les bureaux du Kinh-luoc, durera en principe 6 mois et comportera un examen de sortie ; les élèves auront d'ailleurs la faculté de redoubler leurs études. Une trentaine de hau-bo seront, pour le début, choisis parmi ceux paraissant susceptibles de profiter le mieux de cet enseignement et envoyés à ce cours ; ils toucheront une allocation pendant la durée de leurs études. Les hau-bo ayant satisfait à l'examen de sortie pourront être nommés à un emploi de l'administration indigène lorsqu'il se produira des vacances. Les élèves libres pourront être placés en service dans une province comme hau-bo. « Cet enseignement, conclut la circulaire, sera un acheminement vers des études d'un ordre plus relevé et préparera la diffusion de la langue française dont il relèvera en même temps le prestige ».

B. — ACTES CONCERNANT LES ATTRIBUTIONS DES MANDARINS ET LE CONTRÔLE DES AUTORITÉS FRANÇAISES

Nous avons étudié avec suffisamment de détails dans le chapitre II les circulaires des premiers représentants de la France relatives à cet objet pour ne pas avoir à y revenir ici. Rappe-

lons seulement que ce sont : sous Paul Bert, les circulaires des 16 avril et 30 août 1886, donnant aux Résidents et Vice-Résidents du Tonkin des instructions sur la manière de remplir leur rôle, auxquelles il faut joindre la lettre du 20 mai 1886 au Général en Chef rappelant que toute communication des agents français avec les autorités annamites doit avoir lieu par l'intermédiaire des Résidents. La conception qui se dégage de ces textes est qu'il convient d'établir un contact fréquent et direct entre la population indigène et les autorités françaises tout en laissant aux autorités indigènes leur rôle et leur prestige traditionnels — sous Richaud, la lettre du 1^{er} juillet 1888 du Gouverneur Général au Résident Général en Annam-Tonkin et l'arrêté du 22 juillet suivant ayant pour but de placer un fonctionnaire français assisté d'une escorte de gardes indigènes dans chaque phu et révélant un désir assurément prématuré d'administration aussi directe que possible en marge des cadres administratifs indigènes — sous de Lanessan, les lettres du 3 septembre et du 6 octobre 1891, s'inspirant de conceptions toutes contraires et tendant à augmenter le rôle et à relever le prestige des mandarins.

Nous devons en outre noter, dès l'année 1886, une ordonnance royale du 3 juin attribuant au Kinh-luoc du Tonkin des pouvoirs extrêmement étendus. Celui-ci se trouve en effet habilité à prendre pour le territoire soumis à son autorité « toutes les mesures qu'il jugera nécessaires et convenables ». Il est toutefois stipulé, ce qui semble un excès de précaution tant la chose va de soi, que ce haut mandarin ne pourra prendre aucune décision modifiant ses propres attributions ou les pouvoirs conférés aux représentants de la France et aux agents du Gouvernement annamite par les traités en vigueur.

D'autre part, dans l'intervalle qui s'est écoulé entre les deux derniers textes de MM. Richaud et de Lanessan, nous relevons quelques actes ayant le même objet, dont certains importants.

Une circulaire du Résident Supérieur du 25 août 1888 fixe le cérémonial suivant lequel les brevets de nomination seront remis aux mandarins. Dans les provinces, ils seront remis à

la fois par le Résident et par le Chef indigène de la province, en présence des autorités régionales et des notables. Les brevets concernant les hauts mandarins leur seront remis par le Résident Supérieur et le Kinh-luoc eux-mêmes.

Quelques mois plus tard, une seconde circulaire du 24 octobre, émanant de la même autorité et relative dans son ensemble à la réduction des cadres, prescrit la tenue en double exemplaire d'un dossier de notes pour chaque mandarin et indique que les suppressions d'emploi qui devront être faites porteront sur les mandarins selon les notes qui leur auront été données.

A la date du 13 avril 1889, une circulaire du Résident Supérieur au Tonkin aux Résidents de ce pays prévoit que, suivant les instructions du Résident Général, lorsqu'il y aura lieu de pourvoir à une vacance dans le personnel des mandarins à partir du grade de tri-huyen il conviendra à l'avenir d'envoyer à Hué une liste de quelques candidats avec notes à l'appui. Les propositions devront être adressées par les Résidents après entente avec les mandarins provinciaux. Cela revient, semble-t-il, à donner à la Cour d'Annam un droit de regard plus étroit sur la nomination des mandarins du Tonkin.

Quelques jours plus tard, le 17 avril suivant, le Résident Général transmet aux Résidents du Tonkin une circulaire adressée par le Gouvernement annamite aux Tong-doc du Tonkin au sujet des attributions du Kinh-luoc. Il attire leur attention sur la nature exacte du rôle de ce haut mandarin et sur l'idée politique qui préside à l'organisation de ses pouvoirs. Si la Cour, dit-il, en revendiquant un droit d'intervention et un contrôle plus direct dans les nominations du personnel administratif indigène « a entendu par ce moyen s'assurer et nous assurer pour un grand nombre de nominations de fonctionnaires des garanties politiques et morales qui avaient trop souvent fait défaut jusqu'ici », les petits mandarins jusqu'au grade de tri-huyen continueront à être nommés par le Kinh-luoc sur la proposition des mandarins provinciaux. Or, leur rôle est important en raison du contact direct et constant qu'ils ont avec la population. Les Résidents

devront donc se tenir soigneusement au courant des tendances politiques et de la valeur des candidats présentés et fournir tous les renseignements utiles à ce sujet au Résident Supérieur appelé à donner son avis sur leurs nominations; ils devront de même signaler ceux qui ne justifieraient pas la confiance placée en eux. Le Résident Général se réserverait, dans ce dernier cas, de demander à la Cour les mesures de répression et aussi les éliminations que nécessiterait la sauvegarde des intérêts de la France et de ceux du Gouvernement indigène.

La circulaire aux Tong-Doc est un assez long document qui peut s'analyser ainsi :

1° Nguyen-Huu-Do, le Kinh-luoc en exercice, étant mort, les pouvoirs extraordinaires qui lui avaient été délégués ont pris fin. Il convient donc de régler la situation selon l'expérience du passé et les besoins du présent.

2° En toutes matières « politique, administrative, financière, judiciaire et rituelle », le Kinh-luoc est un agent de centralisation chargé de la transmission des affaires entre la Cour et les autorités provinciales indigènes du Tonkin, d'une part, et entre le Résident Supérieur et ces mêmes autorités, d'autre part. Il devra donc donner communication au Résident Supérieur de tous les ordres reçus de la Cour à destination des autorités provinciales et centraliser, pour transmission à la Cour après communication au Résident Supérieur, toutes les affaires émanant des provinces.

3° En matière de nominations de mandarins, ses pouvoirs et attributions seront les suivants : il nommera à titre provisoire les mandarins jusqu'au grade de tri-huyen inclus, sur la proposition des autorités provinciales et l'avis du Résident Supérieur; il rendra compte de ces nominations à la Cour qui les confirmera. Il signalera les vacances de tri-phu au Ministre de l'Intérieur en envoyant une liste de propositions. Le Ministre de l'Intérieur proposera les candidats choisis par lui au Noi-Cac. Le Noi-Cac fera à son tour choix d'un candidat qui sera proposé au Conseil de Régence et au Roi, lequel, après avis du Résident Général, procédera à la nomination.

Pour les mutations de ces fonctionnaires, le Kinh-luoc les prononcera directement après avis du Résident Supérieur et rendra compte. En ce qui concerne les mandarins de grades supérieurs, le Kinh luoc enverra télégraphiquement ses propositions au Ministre de l'Intérieur après avis du Résident Supérieur; le Ministre en réfèrera au Conseil de Régence qui prendra l'accord du Résident Général avant de soumettre la nomination à la signature royale. Il sera procédé de même pour les mutations. Il est prévu dans la circulaire que le choix du Conseil de Régence pourra porter aussi bien sur le personnel mandarin de l'Annam que sur celui du Tonkin et qu'il n'y aura pas, par conséquent, de personnel spécial à chaque pays. Le Kinh-luoc tiendra le contrôle des fonctionnaires et notera ceux-ci à partir du grade de tri-huyen. Il soumettra ses notes au Résident Supérieur et les enverra chaque mois à Hué. Les récompenses et les punitions seront prononcées par la Cour sur sa proposition faite d'accord avec le Résident Supérieur.

4° Les attributions du Kinh-luoc sont ensuite définies en matière domaniale, financière, de recrutement et de travaux publics; il est partout indiqué que ses décisions ne seront prises ou les avis qu'il fournira à la Cour, lorsque son rôle n'est que de transmission, ne seront donnés que d'accord avec le Résident Supérieur. En matière de justice ou de rites, il se conformera aux règles du pays, sauf en ce qui concerne les tribunaux mixtes dont le fonctionnement est soumis à une réglementation spéciale.

5° Pour l'exercice de toutes ses attributions, il devra toujours se concerter avec le Résident Supérieur. Dans les cas non prévus, il calquera ses attributions sur celles de ce haut fonctionnaire. Il devra toujours rendre compte à la Cour de tous ses actes.

Il est clair que par cet acte la Cour de Hué tendait à reprendre un contrôle étendu sur les affaires du Tonkin et à maintenir le Kinh-luoc dans sa dépendance étroite. Par ailleurs, l'impossibilité pour ce haut mandarin d'agir en dehors — et en fait à l'encontre — de l'avis du Résident Supérieur

réduisait son rôle effectif à fort peu de choses. On peut donc dire que toutes les affaires du Tonkin devaient être traitées, à l'échelon de ce pays, selon la manière de voir du Résident Supérieur et résolues, à l'échelon de la Cour, selon le degré d'influence pris par le Résident Général. Un pareil texte pouvait donc être, suivant l'application diplomatique qui en serait faite à Hué, un instrument favorisant soit les vues de la Cour quant à l'extension de son action, soit le pouvoir de contrôle du Représentant de la France.

Le 22 août 1889, le Résident Supérieur au Tonkin adresse aux Résidents une circulaire au sujet de la répression de la piraterie. Des peines devront être proposées contre les autorités ou les villages responsables.

Le 23 novembre suivant, le même Résident Supérieur rappelle que tout mandarin qui désirera s'absenter de son poste devra solliciter et obtenir son autorisation et que, parallèlement, aucune mutation même provisoire de mandarins ne devra avoir lieu sans son assentiment. Notons que le Résident Supérieur affirme par là son pouvoir direct de discipline sur les mandarins. C'est de lui, et non du Kinh-luoc, que l'autorisation d'absence devra être sollicitée et c'est lui qui autorise les mutations.

L'année suivante, le 21 juin 1890, un arrêté du Kinh-luoc approuvé par le Résident Supérieur (remarquons cet acte d'une nature nouvelle et peut-être unique) autorise les Résidents et les Vice-Résidents des provinces éloignées à relever et à remplacer provisoirement tout agent indigène reconnu inerte ou incapable, à charge de rendre compte télégraphiquement. Les mandarins provinciaux rendront compte de leur côté au Kinh-luoc qui proposera le remplaçant définitif. C'est une nouvelle marque, s'expliquant d'ailleurs par les circonstances, de l'extension des pouvoirs d'action directe des autorités françaises.

Le 31 juillet de la même année, le Résident Supérieur au Tonkin rappelle par circulaire aux Résidents que les autorités indigènes doivent fournir directement aux chefs des postes militaires les renseignements utiles à leurs opérations, sauf à

faire parvenir immédiatement les mêmes renseignements aux autorités civiles. Ils doivent en outre s'attacher à recueillir les renseignements de cette nature. Le Résident Supérieur ne manquera pas de sanctionner par des peines sévères les manquements à ces prescriptions. Il y a là un accroc à la règle posée par l'article 8 du traité de 1884, rappelée par la lettre du 20 mai 1886 déjà citée, mais que justifiait pleinement la situation alors troublée du Tonkin.

Nous trouvons, à la date du 21 août 1890, une proclamation du nouveau Kinh-luoc, Hoang-cao-Kai, qui, après avoir indiqué qu'il a dirigé au Tonkin une colonne de répression qui a obtenu des résultats heureux, souligne que c'est à la bienveillance de la Cour et à la protection efficace de la France que cette amélioration est due. Il exhorte les mandarins à bien remplir leur devoir, à ramener les populations dans leur village et à maintenir la paix autour d'eux, pour reconnaître dignement les bienfaits du Roi à qui ils doivent leur élévation et pour répondre aux vœux les plus chers du Gouvernement français.

Le 21 octobre 1890, le Résident Supérieur au Tonkin prescrit que les propositions concernant le personnel indigène ne seront plus envoyées directement par les autorités provinciales au Kinh-luoc, mais remises par ces autorités au Résident qui les transmettra avec son avis au Résident Supérieur. Il y a là une modification aux règles posées par la circulaire du 17 avril 1889 et une accentuation nouvelle de notre contrôle.

On arrive ensuite à la circulaire déjà étudiée du 6 octobre 1891 du Gouverneur Général de Lanessan. Citons-en encore ce passage, qui montre bien le rôle qu'elle entendait laisser aux mandarins dans le maintien de l'ordre public :

« Quant à la surveillance intime, à la surveillance quotidienne et minutieuse des moindres villages, elle doit être faite par ceux-là seuls qui peuvent la faire efficacement, c'est-à-dire par les fonctionnaires indigènes laissés maîtres, sous notre contrôle, de leurs moyens de renseignement et d'exécution. Les autorités annamites, aidées par les linh-co, pourront mettre au service de la sécurité publique, non seulement

une connaissance du pays et de la langue qu'il serait injuste d'exiger des chefs européens de la milice, mais encore une variété de procédés à laquelle nous ne saurions plier ni notre tempérament ni notre caractère et que notre intérêt politique nous commande presque toujours de ne pas employer nous-mêmes ».

On ne relève plus, jusqu'à 1897, de textes ayant trait soit aux attributions des mandarins soit au contrôle exercé sur ceux-ci par les autorités françaises.

II. — LES ORDONNANCES DE 1897

EN ANNAM : L'ORDONNANCE DU 27 SEPTEMBRE 1897

Cette ordonnance, rendue exécutoire par arrêté du 28 septembre 1897, a pour but la réorganisation du Gouvernement annamite. Nous avons cité au Chapitre II les appréciations que M. Doumer a lui-même porté sur cet acte qui est son œuvre. Nous avons vu quelle était son intention en provoquant l'intervention de cette ordonnance et quels résultats il en attendait. Nous devons étudier ici le texte lui-même.

Les considérants de l'ordonnance sont à rappeler :

« Vu les dispositions arrêtées d'un commun accord dans la séance du Comat du 27 septembre 1897, présidée par le Gouverneur Général de l'Indochine, assisté du Résident Supérieur en Annam.

Attendu que le Comat a constaté qu'ayant pris la succession au trône dans âge mineur, nous avons maintenant atteint l'âge de discernement et qu'il convient de nous faire attribuer l'exercice des prérogatives royales avec le concours des hauts mandarins et sous le protectorat de la République Française; qu'il y a lieu d'apporter dans l'organisation et le fonctionnement des hauts Conseils de notre royaume des modifications plus conformes au nouvel ordre de choses et à l'état de nos relations avec le Protectorat ».

Les modifications ainsi annoncées et justifiées sont les suivantes :

Le Conseil de Régence est supprimé, les deux Régents conservent leur solde, leur titre et une situation privilégiée comportant le droit de converser seul à seul avec le Roi et de transmettre directement au Résident Supérieur le résultat de l'entretien. Ils deviennent Ministres et font partie du Conseil Secret.

Le Conseil Secret comprend six membres qui sont les six Ministres. Il est présidé par le Résident Supérieur qui préside également le Conseil de la famille royale.

Le personnel supérieur des Ministères est ramené au chiffre fixé par une ordonnance de la 2^e année de Thanh-Thai, soit à cinq mandarins supérieurs dont le Ministre.

Il n'est pas apporté de modifications aux attributions des Ministres. Mais un tableau sera dressé des affaires ressortissant à la compétence des Ministres et de celles ressortissant à la compétence du Comat. « Toutes les questions dites importantes, précise le texte, seront directement soumises au Conseil par le Ministre intéressé : elles seront discutées en séance et transmises à Sa Majesté, mais les discussions ne deviendront exécutoires qu'après approbation du Représentant du Protectorat ». Les affaires courantes seront traitées directement par les Ministres.

Le Conseil intérieur des ministères est supprimé, les Ministres devenant responsables de leur département. Ils auront sous leurs ordres trois mandarins : le tham-tri (secrétaire général) auquel seront subordonnés le chef du bureau de droite (Nord) et le chef du bureau de gauche (Sud). Ceux-ci seront responsables devant le tham-tri et celui-ci devant le Ministre.

Les mandarins supérieurs des ministères ne pourront plus être envoyés en mission. Lorsqu'il y aura lieu d'envoyer un haut mandarin en mission, celui-ci sera choisi ailleurs, de préférence parmi les membres du Conseil de Censure.

Les mandarins en excédent par suite de la réduction des effectifs seront mis en disponibilité avec traitement et réintégrés au fur et à mesure des vacances.

L'ordonnance prévoit en outre que des heures régulières de bureau seront fixées et que des bâtiments neufs seront construits pour recevoir les services des Ministères. Elle dispose encore que le Délégué au Ministère des Finances étudiera une réforme de la comptabilité du budget royal.

Les pièces maîtresses de cet acte, au nombre de trois, sont donc : la déclaration de majorité du roi entraînant la suppression du Conseil de Régence — la dévolution au Résident Supérieur de la présidence du Conseil Secret et du Conseil de la famille royale — une organisation des responsabilités, au sein des Ministères, conforme aux principes occidentaux. Du point de vue de l'extension de l'influence française, la seconde de ces mesures était évidemment de beaucoup la plus importante.

AU TONKIN : L'ORDONNANCE DU 26 JUILLET 1897

Cette ordonnance, rendue exécutoire par arrêté du 13 août 1897, au sujet de laquelle nous avons également, au Chapitre II, donné comme commentaire les déclarations de M. Doumer, supprime les fonctions de Kinh-luoc au Tonkin et prononce la dévolution des attributions de ce haut mandarin au Résident Supérieur du Tonkin.

« Ces fonctions, dit le texte, avaient été créées jadis pour faciliter la direction des affaires du Tonkin. Elles ne répondent plus aujourd'hui à aucun besoin et peuvent constituer plutôt une cause de gêne et de dépenses ».

Le Kinh-luoc devient Régent. Le personnel de ses bureaux est rattaché au bureau des affaires indigènes de la Résidence Supérieure.

« Quant aux mandarins des provinces, ajoute l'ordonnance, on demandera à S. E. le Gouverneur Général de statuer en ce qui concerne leurs rapports avec la Cour et le Trône.

« On examinera s'il y a lieu de remettre en vigueur les anciens règlements ou s'il n'est pas préférable d'adopter de nouvelles dispositions en vue d'assurer la régularité dans l'administration du peuple et de prévenir toute fâcheuse inter-

prétation et toute complication de la part de la population ».

Cet acte est assurément, si l'on ramène à sa juste portée la convention du 6 novembre 1925, l'acte le plus important qui soit intervenu depuis l'établissement de notre protectorat sur le royaume d'Annam. Il tire du principe de différenciation entre les régimes applicables au Tonkin et à l'Annam posé par le traité de 1884 toutes les conséquences que celui-ci pouvait comporter. Il réalise la conception de M. Harmand et semble donner raison aux opinions que nous avons rappelées au Chapitre I^{er}. Nous verrons cependant que les suites logiques de l'idée qui a inspiré cette mesure n'ont pas été poursuivies depuis avec la continuité et la vigueur qu'on aurait pu attendre et qu'au contraire les dernières années ont été marquées par un curieux retour à d'autres méthodes.

III. — DEPUIS 1897

I. — EN ANNAM

A. — *Actes concernant l'organisation du Corps mandarinal.*

Notons dès maintenant, pour n'y plus revenir, qu'un régime de retraites applicable au personnel relevant directement du Gouvernement annamite, donc au personnel mandarinal de l'Annam proprement dit, fut institué par une ordonnance royale du 26 juillet 1895, modifiée peu après par une seconde ordonnance du 12 février 1900 et que le régime actuellement en vigueur a été établi par une ordonnance du 4 février 1925.

Le 17 octobre 1905 un arrêté du Gouverneur Général applicable à l'Annam et au Tonkin crée la mission permanente indochinoise en France dont nous avons parlé au Chapitre II. Il s'agit d'envoyer en France chaque année un certain nombre de mandarins pour leur faire prendre une idée exacte de ce qu'est la Métropole et d'éveiller en eux, en leur en donnant un rudiment de connaissance pratique, le goût des choses d'Occident.

La mission est placée sous la direction d'un haut fonctionnaire de la colonie, en activité ou en retraite, qui sera désigné par le Gouverneur Général. C'est également le Gouverneur Général qui désignera les membres de la mission parmi les mandarins, fonctionnaires ou lettrés ayant déjà des notions de français. Leur nombre sera fixé chaque année ; la durée de la mission sera d'un an, voyage compris. Les mesures de détail et le programme des études seront arrêtés ultérieurement.

Il faut arriver au 13 novembre 1912 pour trouver deux nouveaux textes relatifs à l'organisation du corps mandarinale en Annam. Mais ils sont d'assez grande importance et marquent une évolution. Ce sont deux ordonnances royales. La première tend à établir le statut des mandarins de l'Annam ; mais elle est loin de régler toute la question comme le fait l'ordonnance prise la même année pour le Tonkin et que nous étudierons au paragraphe suivant.

La première partie fixe l'âge pour l'admission dans la carrière mandarinale. Il faut n'avoir ni moins de 20 ans ni plus de 40 ans.

La deuxième partie traite des cadres et des soldes. L'effectif des cadres sera fixé chaque année par le budget, il ne pourra être dépassé ; les nominations et avancements ne seront faits qu'au prorata des vacances « conformément aux règlements en vigueur ». La solde cesse de dépendre de la fonction et est dévolue au grade ; certains emplois pourront comporter des compléments de solde qui ne seront accordés qu'à ceux qui rempliront effectivement les fonctions de cet emploi ; un tableau des soldes par grade et des suppléments par fonction est joint.

La troisième partie traite des congés et de la disponibilité. La position « Si-bo » (ancienne disponibilité) et les congés fixés par les anciens règlements (thi-duong, chung-duong) sont supprimés. Il est institué des congés pour deuil (ramenés de 1 an à 1 mois, avec faculté d'obtenir un congé pouvant aller jusqu'à un an mais ne comportant attribution de solde que le premier mois) ; pour maladie, sur certificat d'un médecin de l'assistance médicale (3 mois à solde entière, 3 mois à 1/2

solde, 6 mois à 1/4 de solde) ; au bout d'un an le mandarin est présenté à une commission de réforme et le Conseil de Régence statue sur son cas, au vu du rapport de cette commission, en lui accordant une nouvelle et dernière prolongation de trois mois ou en prononçant sa réintégration, sa mise à la retraite ou son licenciement pour raisons de santé ; pour affaires personnelles, de 30 jours à 1 an, sans solde.

Certaines dispositions transitoires sont prévues en faveur des mandarins actuellement dans la position « Si-bo ». Une commission se prononcera sur leur réintégration, leur mise à la retraite ou leur licenciement et ces mesures seront prises par le Conseil de Régence.

Age d'admission, effectifs et soldes, congés, ce sont donc là les trois seuls points que règle cette ordonnance. Les conditions de recrutement et les règles d'avancement restent ce qu'elles étaient. Néanmoins, elle marque un progrès certain. Le rapport au Conseil de Gouvernement de l'année 1913 pour l'Annam note que les questions qu'elle traite ont été résolues « avec le souci de respecter les traditions et les hiérarchies du vieux mandarinat, mais en conformité des principes généralement admis pour les divers services du Protectorat ». Il se félicite particulièrement de la suppression de la position « Si-bo » en rappelant que les mandarins qui y étaient placés n'en pouvaient sortir qu'à force d'intrigues et de démarches, qu'ainsi se trouvait constituée une classe de mandarins désœuvrés dont le nombre dépassait de beaucoup celui des mandarins en fonctions et qu'il y avait là pour les intéressés une menace perpétuelle et pour le Gouvernement annamite une cause permanente d'affaiblissement de la valeur professionnelle de ses représentants ». On ne jugeait pas, à l'époque, pouvoir faire plus.

La seconde ordonnance royale de la même date — 13 novembre 1912 — porte création d'un cadre spécial de mandarins de l'enseignement en Annam, mesure parallèle à celle qui avait été prise pour le Tonkin quelques mois plus tôt. Nous avons vu que M. Klobukowski avait, dans un de ses

discours, parlé de cette réforme comme souhaitable et prochaine.

Les mandarins de l'enseignement ont le même statut que les mandarins administratifs, mais ils ne seront pas admis à passer dans le cadre de ces derniers, sauf à partir du grade du 2^e degré 1^{re} classe ; à cet échelon de la hiérarchie, au contraire, ils y entreront d'office. En d'autres termes, les deux cadres, distincts à la base, sont communs par leur sommet. Le recrutement se fera parmi les candidats possédant les titres requis pour le mandarinat administratif qui auront, en outre, subi avec succès un examen pédagogique ; toutefois, cette condition supplémentaire ne sera pas imposée aux possesseurs de certains titres particulièrement élevés. Les emplois de début restent ceux que fixaient les règlements antérieurs selon les grades littéraires de chacun. L'avancement reste également soumis aux anciens règlements. Un tableau des grades et des soldes est joint. On y trouve les mêmes grades que dans l'ordonnance antérieure relative au Tonkin jusqu'à celui de Do-Hoc ; au-dessus, au lieu d'inspecteurs il y a des Tu-nghiep, Te-tuu et Giam-doc (ce dernier emploi correspondant au grade du 2^e degré 3^e classe de la hiérarchie mandarinale).

Des mesures transitoires sont prévues pour l'intégration dans le nouveau cadre des mandarins remplissant actuellement des fonctions de l'enseignement ; mais ils devront en principe subir l'examen pédagogique.

Une ordonnance annexe fixe les conditions d'admission dans le cadre et le programme de l'examen pédagogique. Certaines catégories de candidats sont dispensés de cet examen sous des conditions déterminées de diplômes ou d'ancienneté de services.

Quelques mois plus tard, le 10 décembre 1912, une nouvelle ordonnance royale, approuvée par arrêté du 16 janvier 1913, en vue d'améliorer la valeur des agents des bureaux, décide que le personnel subalterne de l'administration annamite, recruté jusque-là sans garantie suivant le bon plaisir des mandarins, sera désormais recruté, tant en province que dans les ministères, par voie de concours.

Ces mesures d'organisation furent complétées par une ordonnance royale du 11 août 1913 qui institue un tableau d'avancement pour les mandarins supérieurs. Ce tableau est dressé par une commission composée d'un administrateur des Services Civils de 1^{re} ou de 2^e classe, des Ministres de l'Intérieur et de la guerre, d'un teng-doc désigné conjointement par le Résident Supérieur et le Conseil de Régence et des délégués près les Ministères de l'Intérieur et des Finances. Le nombre d'inscriptions à faire est fixé avant la réunion de la Commission par le Résident Supérieur. Ne peuvent être inscrits que les mandarins ayant fait l'objet de propositions soit des Ministères soit de leur Résident et des mandarins provinciaux.

Cette réforme n'est applicable qu'aux mandarins du grade d'an-sat et au-dessus. Le rapport au Conseil de Gouvernement pour 1913 s'explique ainsi sur ce point : « Il s'agissait en effet d'un procédé tout à fait nouveau et assurément très éloigné des méthodes admises par la vieille administration annamite. Aussi était-il prudent de ne pas édicter du premier coup une règle absolument générale. » Mais il exprime la conviction que ce système est appelé à être généralisé et se félicite que, par lui, le mandarinat d'Annam « cristallisé trop longtemps dans les formes imprécises de ses traditions séculaires » ait été doté d'un statut mieux défini et plus moderne le protégeant contre l'arbitraire.

Il nous faut indiquer ici deux ordonnances royales qui, bien que relatives à l'enseignement, intéressent à la fois le recrutement de la carrière mandarinale et les attributions des mandarins. L'une, du 6 décembre 1918, supprime les concours littéraires. L'autre, du 14 juillet 1919, décide qu'il n'y aura plus en Annam qu'un seul enseignement conforme au Code de l'Instruction Publique et remet au Gouvernement du Protectorat le soin d'assurer la direction entière de cet enseignement et celui de délivrer les diplômes ; elle prévoit en outre que l'Ecole des Hau-bo de Hué sera érigée en section de l'Ecole de Droit de Hanoï, le collège Quoc-tu-giam restant confié au Gouvernement annamite ; elle marque ainsi la fin du mandarinat spécial à l'enseignement.

Conformément à cette dernière ordonnance, le 12 septembre 1919, un arrêté du Résident Supérieur en Annam transforme l'école des Hau-bo de Hué en une section de l'Ecole de droit.

Le 27 octobre 1919, une ordonnance royale, approuvée par un arrêté du 12 novembre suivant, et que l'on peut classer ici comme se rattachant à la discipline, prononce l'interdiction pour les fonctionnaires indigènes de tout grade de recevoir des cadeaux de leurs administrés soit à l'occasion de la remise de requêtes soit à l'occasion de fêtes diverses. Elle donne en outre le conseil de garder une prudente modération dans les cadeaux et les fêtes qu'il est d'usage de donner pour des cérémonies privées telles que nominations de fonctionnaires, mariages, enterrements et cérémonies mortuaires et souligne les conséquences déplorables qui résultent de la prodigalité ostentatoire qui est trop souvent de mise en pareil cas. Elle termine en rappelant que toute désobéissance à ces prescriptions constituerait le délit qualifié « infraction à un ordre souverain ».

Le décret du 31 décembre 1919, et ceux qui l'ont modifié, sur les emplois réservés aux anciens militaires indigènes attribue à ceux-ci, en nombre ou proportion d'ailleurs non précisés et sous certaines conditions, des emplois d'agent des bureaux en Annam et dans la haute région du Tonkin.

Un arrêté du Gouverneur Général du 31 mars 1920 fixe d'une manière générale la limite d'âge pour les emplois indigènes conduisant à pension : il faut avoir 25 ans au plus ou réunir les conditions pour pouvoir obtenir une pension à 55 ans. L'âge de 25 ans est reculé pour les élèves de l'enseignement supérieur d'une durée égale à celle de leurs études. Une modification du 27 mai suivant porte la limite d'âge à 30 ans pour les candidats à l'emploi de thua-phai provenant des lettrés.

Le 18 septembre 1924, un arrêté du Gouverneur Général substitue à l'Ecole de droit et d'administration de Hanoï l'Ecole des hautes études indochinoises. L'article 1^{er} de ce texte dispose que c'est parmi les étudiants ayant obtenu le diplôme de cette Ecole que seront recrutés les mandarins

administratifs et judiciaires en Annam et au Tonkin ; l'article 9 précise qu'à partir de l'année 1927, époque où sortira la première promotion, les grades de début des cadres de l'administration et de la justice indigènes en Annam et au Tonkin seront attribués en premier lieu aux diplômés de cette Ecole originaires de ces pays, les autres modes de recrutement déjà fixés ne devant fonctionner qu'à défaut de candidats de cette catégorie ; un stage de 5 ans leur est d'ailleurs imposé. Ce qui, de ces dispositions, concerne la justice indigène n'est encore applicable qu'au Tonkin ; mais ce qui concerne l'administration a reçu son application en Annam dans l'arrêté organique que nous allons maintenant étudier.

Suivant de peu la signature de la Convention du 6 novembre 1925, un arrêté du Résident Supérieur en Annam, légiférant conformément aux dispositions de cette Convention sur une matière qui avait fait jusque-là l'objet d'ordonnances royales, intervient à la date du 11 février 1926 pour réformer et compléter le statut du personnel de l'administration indigène de ce pays.

Ce texte pose d'abord que l'administration indigène est assurée en Annam, sous le contrôle du Résident Supérieur, par un personnel de fonctionnaires et d'agents civils et militaires pourvus d'un brevet impérial conférant un grade de mandarinat. Le mandarinat comporte 9 degrés et deux classes dans chaque degré. Le corps mandarinal est divisé en trois catégories : mandarins supérieurs, mandarins secondaires, agents subalternes — comme précédemment les soldes sont attribuées au grade et sont indépendantes de la fonction occupée. Les fonctions sont elles-mêmes attribuées selon le grade d'après les indications du tableau joint à l'arrêté. Les avancements sont donnés en grade, sans sauter de classe ; il y a deux promotions annuelles, l'une au têt, l'autre au 14 juillet ; des avancements soumis à des règles spéciales sont prévus pour le cas de services exceptionnels. Les titres héréditaires par droit de naissance, les grades académiques et les titres honorifiques ne confèrent aucun droit à l'attribution de

fonctions administratives ; nul ne peut être admis dans l'administration indigène s'il ne remplit les conditions fixées par l'arrêté ; ceux des mandarins administratifs qui seraient possesseurs de titres de cette nature n'en seraient pas moins soumis aux règles communes. Rien n'est changé à la situation des mandarins du service du culte dont le cadre reste essentiellement distinct de celui des mandarins administratifs. Le licenciement d'office ou sur demande des intéressés pour inaptitude physique, constatée médicalement, ou inaptitude professionnelle, constatée par une commission, est prévu, avec indemnité.

Après avoir ainsi établi les règles d'organisation générale, l'arrêté précise le statut des mandarins et agents de chaque catégorie.

Mandarins supérieurs. — Ce sont ceux des trois premiers degrés (1^{er}, 2^e et 3^e). Un tableau fixe la correspondance des fonctions avec le grade. Les nominations, promotions et avancements les concernant sont prononcés par le Résident Supérieur. Cependant, les mandarins de la 1^{re} classe du 1^{er} degré sont nommés par ordonnance royale prise d'accord avec le Résident Supérieur. Le Président du Conseil et les Ministres sont nommés par le Roi après entente entre le Résident Supérieur et le Gouverneur Général. Pour être nommé à la 2^e classe du 3^e degré il faut être mandarin de la 1^{re} classe du 4^e degré comptant trois ans d'ancienneté dans le grade ; pour avancer dans la catégorie des mandarins supérieurs, il faut avoir trois ans d'ancienneté dans son grade ; il faut en outre, dans les deux cas, être inscrit au tableau.

Mandarins secondaires. — Ce sont ceux des 4^e, 5^e et 6^e degrés. La correspondance des fonctions avec les grades est également établie par un tableau. Les nominations, promotions et mutations de ce personnel sont prononcées par le Résident Supérieur d'accord avec le Ministre de l'Intérieur et sur sa présentation ; au-dessus des fonctions de tri-chau et de tri-huyen, il faut également l'accord du Comat, le choix portant alors sur les mandarins inscrits sur une liste d'admissibilité dressée par le Ministre de l'Intérieur et le Délégué

à ce Ministère. L'avancement est donné après un **minimum** de deux ans d'ancienneté dans le grade et inscription au tableau. Les conditions de recrutement et les proportions dans lesquelles sont faites les nominations des différents candidats sont les suivantes :

Au grade de 4^e degré 1^{re} classe : 3/4 des vacances sont réservés aux mandarins du grade de 4-2. L'autre quart est attribué aux sujets annamites titulaires d'un doctorat délivré par une Faculté française.

Au grade de 4^e degré 2^e classe : 3/4 des vacances aux mandarins du grade de 5-1. L'autre quart aux sujets annamites titulaires d'un licence délivrée par une Faculté française.

Au grade de 5^e degré 2^e classe : 1/3 des vacances aux mandarins du grade de 6-1 ; 1/3 aux commis de résidence de l'Annam comptant 3 ans de services ; 1/3 aux lauréats d'un concours ouvert aux agents des services généraux et locaux de l'Annam diplômés de l'Université indochinoise et comptant 5 ans de services.

Les candidats provenant de l'extérieur et nommés à l'un des emplois ci-dessus doivent ne pas être âgés de moins de 25 ans ni de plus de 35 ans. Ils sont astreints à un stage d'une année dans les bureaux des provinces ou d'un Ministère avant d'être mis à la tête d'une circonscription.

Au grade de 6^e degré 1^{re} classe : 1/2 aux mandarins du grade de 6-2 ; 1/2 au tien-si, pho-bang, aux titulaires du diplôme de l'Ecole des Hautes-Etudes indochinoises ou du baccalauréat français. La limite d'âge inférieure est abaissée à 23 ans pour ces candidats. La limite d'âge supérieure est portée à 40 ans pour les tien-si et pho-bang.

Au grade de 6^e degré 2^e classe : 1/2 aux mandarins du grade de 7-1 comptant deux ans d'ancienneté dans leur grade ; 1/2 aux titulaires du baccalauréat indochinois âgés de 21 ans au moins et 31 ans au plus.

Le texte précise qu'il n'est rien changé aux coutumes existantes dans les pays autres qu'annamites où la désignation des chefs de circonscription se faisait selon des procédés particuliers.

Agents subalternes. — Ce sont les mandarins des 8^e et 9^e degrés. La correspondance des grades avec les fonctions est fixée par un tableau. Les nominations, promotions et mutations sont prononcées par le Résident Supérieur sur la proposition du Ministre de l'Intérieur et d'accord avec lui. Les avancements sont donnés $\frac{2}{3}$ au choix après 1 an $\frac{1}{2}$ d'ancienneté et $\frac{1}{3}$ à l'ancienneté après 3 ans de services dans le grade.

Le recrutement se fait :

Au grade de 9^e degré 1^{re} classe : pour $\frac{1}{2}$ parmi les certifiés d'études primaires ou élémentaires ayant subi avec succès les examens Khieu ; l'autre moitié est réservée aux mandarins du grade de 9-2.

Au grade de 9^e degré 2^e classe : en totalité parmi les lauréats d'un concours ouvert aux titulaires du certificat d'études primaires ou aux am-sinh, ton-sinh, hoc-sinh ou tu-tai, âgés les uns et les autres de 20 à 30 ans.

Une liste des candidats à ces emplois sera dressée et les nominations seront faites dans l'ordre des inscriptions.

A la fin de ce chapitre, l'arrêté prévoit des dispositions transitoires en faveur des mandarins de l'ancien cadre et des lettrés de l'enseignement traditionnel désireux d'entrer dans la carrière mandarinale.

Le chapitre III traite du personnel militaire, qui est également réparti en trois catégories. Les mandarins militaires supérieurs sont placés sous les ordres directs, dans les provinces, des tong-doc ou tuan-phu, dans la capitale, du Ministre de la guerre.

Le chapitre IV fixe les règles selon lesquelles sera établi le tableau d'avancement, désormais applicable aux mandarins secondaires civils comme aux mandarins supérieurs. Il y aura deux commissions dressant chacune un tableau, une pour les mandarins supérieurs civils et militaires, un pour les mandarins secondaires civils. Elles comprendront : la première, sous la présidence du Résident Supérieur ou de son délégué, les Ministres, le Délégué au Ministère de l'Intérieur et le Secrétaire Général du Comat ; la seconde, sous la présidence d'un administrateur de 1^{re} classe, le Ministre de l'Intérieur,

le Délégué au Ministère de l'Intérieur, un mandarin du 2^e degré et un mandarin chef de province.

Le chapitre V règle la matière des congés et permissions. Il prévoit : des permissions de 30 jours à solde entière soit après deux ans de services soit pour deuil ; des congés administratifs de 3 mois à 1/2 solde après 6 ans de services ; des congés de convalescence de 3 mois à 1/2 solde susceptibles de prolongations de 3 mois chacune à 1/4 de solde ; des congés pour deuil ou pour affaires personnelles, sans solde, pouvant aller jusqu'à 3 ans.

Le chapitre VI traite enfin de la discipline. Il énumère les peines qui peuvent être appliquées : blâme sévère avec inscription au dossier ; retard dans l'avancement pouvant aller jusqu'à 3 ans ; rétrogradation comportant obligatoirement la remise dans des fonctions inférieures ; licenciement par mesure disciplinaire avec ou sans rétrogradation ; révocation avec exclusion définitive de l'administration et perte de tous les grades. Le blâme est infligé directement par le Résident Supérieur, d'accord avec le Comat en ce qui concerne les mandarins supérieurs, d'accord avec le Ministre de l'Intérieur en ce qui concerne les mandarins secondaires et les agents subalternes. L'application des autres peines donne lieu, pour les mandarins supérieurs et secondaires, à comparution devant un Conseil d'enquête composé d'un administrateur de 1^{re} ou de 2^e classe, président, et de deux mandarins supérieurs de grade au moins égal à celui du fonctionnaire inculqué. Pour les agents subalternes ces mêmes peines sont appliquées sans intervention de conseil d'enquête mais après que l'intéressé ait été appelé à fournir ses explications, par le Résident Supérieur et le Ministre de l'Intérieur. Dans le cas de faute grave et en attendant la sanction à intervenir, les mandarins de tout grade peuvent être suspendus de leurs fonctions pour 3 mois par le Résident Supérieur d'accord avec le Comat ou le Ministre intéressé.

Ce texte réalise ce que les actes antérieurs n'avaient fait qu'ébaucher et apporte une solution d'ensemble là où l'on n'avait encore pu prendre que des mesures de détail. Il dote le mandarinat d'Annam d'un statut complet inspiré des prin-

cipes occidentaux et très voisin

plus tôt les mandarins

ménager les tr

Avant to

Les

nombreux en Annam

avons rencontré au paragraphe p

des dispositions importantes que nous évaluerons donc

Le 16 mai 1906, un arrêté du Gouverneur Général appelle les mandarins de grade supérieur à participer aux opérations d'inspection et de contrôle en décidant que les Inspecteurs des Services Civils pourront être assistés, au cours de leur inspection administrative des provinces, ainsi que dans les enquêtes et les missions spéciales sur des incidents ou des questions particulières intéressant l'administration indigène proprement dite, d'un haut fonctionnaire indigène en activité, en congé ou en retraite, désigné par le Gouverneur Général ou le Chef d'administration locale suivant le cas. Le texte n'indique pas dans quel cas la désignation sera faite par l'une ou l'autre de ces autorités.

Le 24 mai 1906, sur rapport du Comat, le Roi d'Annam prend une décision supprimant les lays (prosternations) devant les supérieurs, sauf pour les audiences de la Cour et les fêtes rituelles ou familiales. Il suffira à l'inférieur de s'incliner respectueusement une fois en joignant les mains. Bien qu'il ne s'agisse point ici d'attributions ou de contrôle, il y a là un effort pour faire pénétrer dans les rapports soit des fonctionnaires entre eux, soit de la population avec les fonctionnaires, des mœurs plus en harmonie avec les conceptions occidentales.

C'est du même esprit que s'inspire la circulaire du Gouverneur général du 20 septembre 1906, communiquée aux Résidents de l'Annam le 17 octobre 1906 par le Résident supérieur, portant suppression des lays devant les fonctionnaires français.

Le 30 octobre 1908, une circulaire du Résident Supérieur se référant à la proclamation faite par le Gouverneur Général Klobukowski aux populations de l'Annam-Tonkin, dont il a été question au chapitre précédent, trace la conduite à suivre pour en appliquer les directives. Les buts à atteindre sont : 1° d'accomplir les réformes légitimes pour le bien-être matériel et moral des populations ; 2° d'étendre le rôle d'initiative et la part d'action des autorités indigènes « en garantissant mieux que jamais leur loyalisme et en engageant plus étroitement leur responsabilité ». La circulaire insiste surtout sur le deuxième point. Il faut « réaliser un protectorat large contrebalancé par un contrôle sévère ». Nous avons comme moyens d'action sur le personnel indigène notre intervention dans le recrutement, dans l'avancement et les sanctions disciplinaires. Ce qu'il faut surtout, c'est que les mandarins s'habituent à avoir de l'initiative : il faut qu'ils fassent des tournées fréquentes et qu'ils rendent compte de leurs constatations par des rapports. Puisque nous possédons l'autorité définitive, le Résident Supérieur à l'égard du Comat, le Résident à l'égard des mandarins provinciaux nous pouvons sans crainte « rendre la main » à nos collaborateurs indigènes. On ne saurait trop critiquer le système actuel dans lequel les mandarins ne sont que les exécuteurs des décisions du Résident. Il y a, d'autre part, trop de paperasses, trop de sédentarisme ; d'où perte du sens de la responsabilité chez les mandarins. Il convient donc de redonner aux mandarins la pleine conscience de leurs devoirs et de sauvegarder en même temps aux yeux de la masse le prestige de leur rang. C'est la traduction exacte des idées de M. Klobukowski que nous avons déjà exposées.

Un peu plus tard, le 5 décembre de la même année, une seconde circulaire du Résident Supérieur, s'inspirant des

mêmes directives, préconise la réunion des mandarins en conférences périodiques pour l'examen en collaboration confiante avec eux des problèmes intéressant la province et prescrit que le compte rendu de ces conférences soit transmis à la Résidence Supérieure. Ces instructions furent sans doute insuffisamment suivies puisque de nouvelles circulaires du 16 janvier 1911 et du 6 avril 1912 rappellent les instructions de la précédente et réclament l'envoi des comptes rendus ou rapports qui devaient être établis.

Notons, comme trait de mœurs, qu'à la date du 7 novembre 1911, le Résident Supérieur doit condamner par circulaire la coutume suivie dans l'administration mandarinale qui consiste à faire supporter au personnel indigène les frais de réception occasionnés par le passage d'un haut fonctionnaire.

L'arrêté du Gouverneur Général du 31 décembre 1912, sur l'organisation de l'Inspection des affaires politiques et administratives, prévoit en son article 5 l'existence d'une inspection indigène fonctionnant dans les mêmes conditions que l'inspection française, et la circulaire de même date portant sur le même objet, invoquant le principe du Protectorat que le Chef de la Colonie se déclare déterminé à respecter scrupuleusement, précise les conditions dans lesquelles elle s'exerce. A la différence de ce qu'établissait l'arrêté du 16 mai 1906, il s'agit cette fois d'une inspection purement indigène fonctionnant seule, parallèlement à l'inspection française.

Nous ne trouvons plus rien sur notre sujet jusqu'à l'arrêté du 11 février 1926. Ce texte, en même temps qu'il établit leur statut, tend à fixer les attributions des mandarins. Ne nous attendons pas, toutefois, à y trouver trop de précision. Voici comment il s'exprime, d'abord en ce qui concerne les mandarins provinciaux : « Les mandarins supérieurs ont pour attributions principales d'assurer dans les conditions fixées par les lois constitutionnelles du Royaume et les règlements en vigueur, l'administration générale du pays et la distribution de la justice, sous le contrôle effectif des représentants du Gouvernement annamite et du Résident Supérieur » ; ensuite, en ce qui concerne les chefs de circonscription :

« Les mandarins secondaires relèvent des mandarins supérieurs sous les ordres desquels ils sont placés. Ils exercent leurs fonctions dans les conditions stipulées par les lois et règlements en vigueur ». Donc trois points : pour les deux catégories, référence aux lois et règlements en vigueur ; pour la première, énonciation du principe du contrôle conjoint du Gouvernement Annamite, qui va de soi, et du représentant du Protectorat ; pour la seconde, subordination directe et exclusive aux supérieurs hiérarchiques indigènes. La référence aux lois et règlements en vigueur n'éclaire pas beaucoup la question ; il existe en effet soit dans le code de Gia-Long, soit dans les ordonnances postérieures, de nombreuses dispositions de détail relatives au rôle des mandarins ; mais il est difficile d'en dégager une conception d'ensemble satisfaisante. La mention de la notion de contrôle n'est que le rappel des dispositions du traité de 1884 et n'y ajoute rien de plus explicite. Le plus intéressant est donc le troisième point, qui énonce une règle précise et par lequel, à une époque où prévalait encore au Tonkin le système de la dépendance directe des chefs de circonscription indigènes à l'égard du Résident, s'affirmait une conception plus respectueuse de la notion de protectorat. — Ne soyons pas surpris qu'on n'ait pas fait davantage dans celui des pays annamites où le pouvoir indigène s'est conservé en principe intact, mais remarquons que ces dispositions réglementaires n'indiquent nullement les conditions dans lesquelles s'exercera le contrôle prévu par le traité et que celles-ci continuent par conséquent à dépendre et des hommes et des circonstances.

Le dernier texte que nous rencontrons est une intéressante circulaire du 12 août 1929, émanant du Résident Supérieur, qui décide que les fonctionnaires indigènes des divers services du Protectorat seront notés par les mandarins, auxquels seront communiqués leurs bulletins de note. Il y a là l'intention d'affermir l'autorité des mandarins sur un personnel qui y échappait quelque peu et qui n'avait que tendance à accentuer cette indépendance.

II. — AU TONKIN

A. — *Actes concernant l'organisation du Corps mandarinal.*

Le 15 septembre 1898 le Gouverneur Général prend, pour l'ensemble du personnel indigène de l'Indochine, hormis celui qui relève directement du Gouvernement annamite, la première réglementation relative au régime des retraites. Il n'entre pas dans notre objet d'étudier ce texte, non plus que ceux qui l'ont complété, modifié ou remplacé, mais par le fait qu'ils constituent un ensemble d'actes très important quant à l'amélioration de la situation matérielle des fonctionnaires indigènes, qui sous-tend en quelque sorte tous les statuts particuliers, la mention s'en justifie ici.

Le 6 juin 1898 intervient un arrêté du Gouverneur Général, pris sur la proposition du Résident Supérieur au Tonkin, qui apporte des modifications aux épreuves du concours triennal de Nam-Dinh par lequel se conquéraient, pour le Tonkin, les grades littéraires de tu-tai et ce cu-nhon.

Cet arrêté est ainsi motivé :

« Considérant que la connaissance du français et du quoc-ngu parmi les mandarins ne peut que faciliter le fonctionnement de l'administration et rendre plus prompte l'expédition des affaires.

Attendu qu'il y a dès lors intérêt à recruter les mandarins parmi les gradués connaissant le quoc-ngu et le français et qu'il convient par suite d'inscrire ces matières au programme du concours triennal. »

Il institue donc des épreuves supplémentaires portant sur la connaissance du quoc-ngu et du français. Il décide, en outre et pour rendre cette mesure efficace, que les mandarins seront recrutés de préférence parmi les lauréats ayant satisfait à ces épreuves, que la connaissance du français sera obligatoire à partir de 1903 et que la préférence en faveur des candidats ayant subi avec succès l'examen de français jouera dès l'année 1900. Il remet à une décision ultérieure le soin de fixer le programme des épreuves.

Cette mesure, qui, comme nous le verrons, ne put guère

recevoir d'application utile jusqu'à la suppression des concours triennaux, ne découragea d'ailleurs pas les candidats. Nous voyons en effet en 1903 (Circulaire du 25 juin 1903) le Résident Supérieur s'inquiéter du nombre trop élevé des candidats, qu'il voudrait ne pas voir dépasser 50 à 60 par grande province, et insister pour que les épreuves éliminatoires ne soient pas une simple formalité. A la suite de ces instructions, quelque sévérité fut sans doute apportée dans la correction de ces épreuves et bon nombre de candidats furent éliminés. Mais ils surent si bien réclamer que le Résident Supérieur lui-même dut prescrire l'envoi de nouvelles propositions pour recevoir un plus grand nombre de candidats (circulaire du 23 septembre 1903).

Dans l'intervalle, un arrêté du Résident Supérieur, pris à la date du 20 juin 1903, était venu réorganiser l'Ecole des Hau-bo. Selon ce texte, les élèves se recrutent parmi les cunhon et tu-tai âgés de 18 à 30 ans au moyen d'un examen éliminatoire comportant des épreuves de quoc-ngu et de français ; il pourra y avoir vingt boursiers et dix élèves libres pris parmi les fils de mandarins ; la durée des études est de trois ans ; les élèves subissent à la fin de chacune des deux premières années un examen de passage et à la fin de la troisième un examen de sortie ; ils sont classés par ordre de mérite et sont nommés dans cet ordre aux emplois de hau-bo, de huan-dao, de giao-thu et de tri-huyen. La direction et la surveillance de l'école est assurée par le chef du 2^e bureau de la Résidence Supérieure ; deux professeurs et un répétiteur indigènes sont chargés des cours ; un conseil de perfectionnement composé du directeur et de deux hauts mandarins est chargé de proposer des améliorations au fonctionnement de l'Ecole.

Le 1^{er} juin 1904, un arrêté du Gouverneur Général intervient pour régler la délivrance des grades de mandarinat. En principe, ces grades sont réservés au personnel de l'administration indigène. Toutefois, par exception, il pourra en être octroyé aux agents indigènes auxiliaires de l'administration française qui présenteront des titres exceptionnels et comp-

teront 20 années de services ; rien n'est changé aux règles antérieures permettant la délivrance de ces titres aux personnes étrangères à l'administration ayant accompli une action d'éclat ou réalisé des œuvres méritoires d'intérêt public ; mais dans ces deux cas il y aura lieu à versement d'un droit (condition qui disparaîtra d'ailleurs en 1908). Les brevets des trois degrés supérieurs sont accordés par le Gouverneur Général après avis du Résident Supérieur, les autres directement par le Résident Supérieur. L'avancement est soumis à des règles précises : il faut deux ans d'ancienneté dans une classe pour passer à la classe supérieure ; on ne peut sauter de classe ; sauf exception, toute première nomination doit être faite à la classe la plus basse (9^e degré, 2^e classe). Le texte spécifie que la délivrance d'un brevet ne confère aucun droit à remplir des fonctions dans l'administration indigène. Si les règles relatives aux grades de mandarinat ne concernent pas spécialement l'administration indigène, les mandarins ont dans cette hiérarchie une place privilégiée et viendront, comme nous le verrons, à y accéder d'office et à des grades déterminés en raison de leurs fonctions.

Complétant cette réglementation, un arrêté du Gouverneur Général crée peu après, le 25 octobre 1904, un tableau d'avancement pour le personnel de l'administration indigène du Tonkin en ce qui concerne les grades de mandarinat. Il est dressé chaque année, au têt, par une commission que préside le Résident Supérieur et qui comprend trois administrateurs des Services Civils et le chef du bureau des affaires indigènes à la Résidence Supérieure. Les propositions sont faites par les Résidents. Sauf cas exceptionnels, l'inscription au tableau est indispensable pour obtenir toute nomination ou tout avancement. Remarquons que c'est là, tant en Annam qu'au Tonkin, la première institution d'un tableau d'avancement pour le personnel de l'administration indigène et que cette innovation n'a pas été introduite d'abord pour les nominations et avancements en fonctions, mais pour les grades de la hiérarchie honorifique.

Dans l'intervalle, une circulaire du Résident Supérieur du

29 septembre 1904 avait rappelé que les ha-
lés à fournir les cadres supérieurs, devaient être
stage l'objet d'une attention et d'une surveilla-
lières et employés au mieux de leurs aptitudes,
dans l'enseignement comme huan-dao.

Le 12 juillet 1905 le Résident Supérieur rappelle par c.
culaire que par décision du 8 février 1903 le Gouverneur
Général a décidé que les services rendus au Tonkin par les
fonctionnaires civils indigènes avant l'occupation française
compteraient pour la retraite et informe les Résidents que
cette mesure est étendue aux services rendus en Annam.

L'arrêté du 17 octobre 1905 créant une mission permanente
indochinoise en France vise le personnel du Tonkin aussi
bien que celui de l'Annam. Nous n'y revenons pas.

Le 28 octobre 1905 le Résident Supérieur estime bon de
rappeler sa circulaire du 25 juin 1903 au sujet des épreuves
éliminatoires d'admission aux concours triennaux pour que
la correction en soit très consciencieuse.

Quelques mois plus tard, le 8 janvier 1906, il fixe par cir-
culaire les nouvelles conditions d'admission à l'Ecole des
Hau-bo. Il sera institué un concours comprenant des épreuves
de quoc-ngu et de français ; seront seuls admis des candidats
qui y auront satisfait. Il est souhaitable que les candidats
soient assez nombreux pour permettre d'exercer un choix et
qu'ils soient suffisamment préparés pour pouvoir tirer profit
de leurs études.

Le 4 mars 1906 un arrêté du Gouverneur Général institue
une réglementation précise concernant l'application de peines
disciplinaires aux fonctionnaires et agents de l'administra-
tion indigène. Ce texte énumère d'abord les peines applica-
bles : révocation ; rétrogradation d'un ou plusieurs grades
de mandarinat pouvant entraîner le retrait des fonctions,
pour une période maxima de trois ans ; blâme sévère avec
inscription au dossier. — Il détermine ensuite comment et
par qui elles seront infligées : les trois premières peines sont
prononcées, après avis d'une commission d'enquête, par le
Gouverneur Général en ce qui concerne les tong-doc, tuan-

phu et an-sat, par le Résident Supérieur en ce qui concerne les autres fonctionnaires bénéficiaires du nouveau statut disciplinaire. La commission d'enquête, désignée par le Résident Supérieur, comprend, sous la présidence d'un administrateur d'une des trois premières classes, le chef du bureau des affaires indigènes à la Résidence Supérieure et un mandarin de grade égal ou supérieur à celui du fonctionnaire traduit devant elle ; un commis des Services Civils remplit les fonctions de secrétaire. — Le texte indique en outre limitativement les mandarins auxquels les nouvelles dispositions sont applicables et décide que, pour les autres, les peines qu'il a définies continueront à être appliquées par le Résident Supérieur sur la simple proposition du Chef de province : les mandarins tenus ainsi en dehors de la nouvelle réglementation sont surtout des mandarins militaires et quelques mandarins civils de grade inférieur. — C'est là la première application d'un statut disciplinaire bien défini, inspirée des principes occidentaux, au corps mandarinal.

Le 30 avril 1906, une circulaire du Résident Supérieur institue un cours préparaotire à l'Ecole des Hau-bo. Sa durée est d'une année ; il est ouvert aux cu-nhon, tu-tai et am-sinh.

Nous avons vu que l'arrêté du 16 mai 1906 permettant d'adjoindre un mandarin de haut grade aux Inspecteurs des Services Civils dans leur missions d'inspection ou d'enquête était applicable au Tonkin.

Le 10 septembre 1906, intervient un arrêté du Résident Supérieur réorganisant l'Ecole des Hau-bo. Le recrutement des élèves se fait désormais par un concours ouvert, d'une part, aux cu-nhon et tu-tai, qui bénéficient d'une majoration de points, d'autre part, aux fils de mandarins possédant le titre d'am-sinh et dont le père aura rendu des services à la cause française ; rien n'est changé aux conditions d'âge. Le concours comprend des épreuves écrites et orales, dont la traduction en français d'un texte en quoc-ngu. Il sera admis 15 boursiers par an. La durée des cours reste de 3 ans, avec examen de passage d'une année à l'autre et examen de sortie. — Les élèves admis à l'examen de sortie recevront le diplôme de l'Ecole des Hau-bo qui comportera de plein droit la nomi-

nation, pour les cu-nhon, au grade de 7-2, pour les tu-tai et am-sinh, au grade de 8-1 ; ils seront classés par ordre de mérite et nommés tri-huyen au fur et à mesure des besoins ; en attendant leur nomination ils seront envoyés en province en qualité de hau-bo. — Les élèves ayant échoué mais ayant atteint une certaine moyenne de notes seront nommés huan-dao avec le grade de 8-2. — Les autres seront nommés hau-bo, mais il ne pourra leur être attribué de grade ou d'emploi mandarinale qu'après un stage minimum de deux ans. — La direction et le contrôle de l'Ecole continuent à être assurés par le chef du 2^e bureau de la Résidence Supérieure ; il y aura un directeur d'études et deux professeurs indigènes ; des cours pourront être confiés à des européens ; au conseil de perfectionnement tel qu'il était antérieurement composé sont adjoints trois administrateurs. — A l'arrêté, est annexé le programme des cours.

Faisant un nouveau pas dans la voie qu'avait ouverte l'arrêté du 25 octobre 1904, un arrêté du Gouverneur Général du 4 décembre 1906 décide qu'il sera dressé chaque année, à l'époque du têt, un tableau pour l'accession aux différentes fonctions de l'administration indigène. Ce tableau sera établi par la commission déjà chargée d'établir le tableau d'avancement en grade et à la même date que celui-ci. Il pourra comprendre des candidats n'ayant pas encore fait partie de l'administration indigène, tels que des gradués de l'enseignement indigène, am-sinh, etc..., l'inscription sera faite par ordre alphabétique ; la commission décidera du maintien ou de la suppression des inscriptions antérieures. Sauf exception pour les élèves sortant de l'Ecole des Hau-bo et pour ceux qui posséderaient des titres exceptionnels, aucun candidat ne pourra être nommé à une fonction de l'administration indigène s'il n'est inscrit à ce tableau ; la radiation d'office pourra être prononcée pour démerite par le Résident Supérieur. Le tableau sera publié au journal en caractères. — Il ne s'agit donc pas seulement d'un tableau d'avancement, mais aussi d'une liste de choix pour les nominations à prononcer. D'autre part, les conditions d'accession aux différentes fonctions ne sont pas précisées.

Le 6 décembre suivant, le Gouverneur général, par un nouvel arrêté, institue une majoration d'ancienneté pour les fonctionnaires d'origine annamite ayant servi dans certains postes de la haute région énumérés dans un tableau ; cette majoration est égale au temps de service effectif dans ces postes, qu'elle porte donc au double.

Le Résident Supérieur, à la date du 16 juillet 1907, détermine par arrêté le mode de recrutement des agents des bureaux des mandarins, thong-lai et tho-lai. Ils subiront un examen comportant une rédaction en caractères et une réponse à une question de science élémentaire, d'administration ou de droit. Une majoration de points est accordée pour la connaissance du quoc-ngu.

Le 10 août 1907, le Gouverneur Général modifie sur un point de détail son arrêté du 4 mars 1906 concernant les sanctions disciplinaires : la rétrogradation pourra provoquer, outre la remise dans des fonctions inférieures déjà prévue, le licenciement.

Le 5 novembre suivant, il comble la lacune que nous signalions dans l'arrêté du 4 décembre 1906, en fixant par arrêté l'ancienneté requise pour passer de certaines fonctions de l'administration indigène aux fonctions immédiatement supérieures : 3 ans pour passer d'an-sat à tuan-phu et de tuan-phu à tong-doc ; 4 ans pour passer de tri-phu à an-sat ; 2 ans pour passer de tri-huyen à tri-phu.

Jusqu'à 1912, nous n'avons plus à relever que des actes du Résident Supérieur. Ce sont :

L'arrêté du 23 janvier 1908, suspendant l'application de l'arrêté du 16 juillet 1907 sur le recrutement des thong-lai et tho-lai dans les territoires militaires et dans certaines provinces de haute région, où ses prescriptions ne pouvaient être pratiquement suivies.

L'arrêté du 15 février 1908 décidant que les **cu-nhon** sortant non diplômés de l'Ecole des Hau-bo mais remplissant néanmoins certaines conditions de notes et de bonne scolarité, auront droit, lors de leur admission dans l'administration indigène, au grade de dien-tich (8-1).

L'arrêté du 4 août 1908, fixant la période des cours (15 août au 15 juin avec vacances de 15 jours au têt) et la date des examens de l'Ecole des Hau-bo.

La circulaire du 23 juillet 1909 qui, soulignant l'utilité du cours préparatoire à l'Ecole des Hau-bo pour les candidats ayant d'insuffisantes notions de sciences et de français — cas habituel des lettrés — et remarquant que souvent des raisons matérielles en éloignent seules les candidats, envisage qu'il pourra être attribué aux élèves suivant ces cours une indemnité mensuelle de dix piastres qui sera supportée par les budgets provinciaux.

Le 21 novembre 1910, une circulaire transmettant cette fois une ordonnance royale (c'est depuis 1897 la première fois qu'il est légiféré par ordonnance royale en notre matière en ce qui concerne le Tonkin), portant modification aux conditions de l'examen institué pour les fils de mandarins désirant obtenir le titre d'am-sinh. Cet examen était passé jusque-là dans chaque province devant les mandarins provinciaux. Sur la demande du Résident Supérieur, une seule commission se réunira désormais à Hanoï et comprendra, sous la présidence d'un administrateur, le chef du 2^e bureau de la Résidence Supérieure, un mandarin provincial, un doc-hoc et le directeur des cours de l'Ecole des Hau-bo. Les épreuves consisteront en une rédaction en caractères, une rédaction et une traduction en français d'un texte en quoc-ngu. — Cette ordonnance précise qu'elle ne sera pas applicable à l'Annam, où les conditions d'éloignement ne le permettraient pas, mais que néanmoins le nouveau programme d'épreuves y sera introduit.

La circulaire du 25 juillet 1911 qui constate l'impossibilité de rendre obligatoire, pour le concours triennal de 1912, l'épreuve de français. Elle sera donc encore une fois facultative. Ce texte montre toute la distance entre une réforme sur le papier et son application effective : quatorze ans après, la mesure prise par M. Doumer ne peut encore passer dans les faits.

Au début de 1912 intervient le premier acte d'organisation générale du personnel de l'administration indigène du Tonkin sous la forme d'une ordonnance royale du 3 février 1912,

rendue exécutoire par un arrêté du Gouverneur Général en date du 3 avril suivant.

Ce texte pose d'abord le principe de la division du mandarinat civil en deux corps : le corps de l'administration indigène proprement dite et le corps de l'enseignement indigène.

Le personnel de l'administration indigène comprend lui-même deux cadres : le cadre des mandarins provinciaux et des mandarins chefs de circonscription ; le cadre des agents des bureaux de ces mandarins. — Des tableaux annexés fixent la hiérarchie, les soldes et indemnités de ces personnels. Voyons successivement les règles de recrutement et d'avancement de ces deux cadres.

Mandarins. — L'emploi de hau-bo est supprimé et remplacé par ceux de tri-huyen stagiaire et de tri-phu stagiaire. Ces emplois sont réservés aux élèves diplômés de l'Ecole des mandarins qui sont nommés, les tien-si tri-phu stagiaires, les pho-bang, cu-nhon, tu-tai, am-sinh et am-tho tri-huyen stagiaires ; ils reçoivent en même temps un grade, différent pour chaque catégorie, dans la hiérarchie mandarinale. Les stagiaires sont répartis dans les provinces et mis à la disposition des Résidents qui, d'accord avec le tong-doc ou le tuan-phu, les utilisent au mieux de leur préparation professionnelle. Après un stage minimum de deux ans et s'ils sont reconnus aptes, ils sont nommé à un poste au fur et à mesure des vacances.

Peuvent être également nommés : à l'emploi de tri-huyen, les thong-phan et kinh-lich (agents supérieurs des bureaux) ayant au moins deux ans de fonctions ; à l'emploi de tri-phu, les tri-huyen de 1^{re} classe après deux ans de fonctions et, dans des conditions à fixer par arrêté du Résident Supérieur, les commis indigènes du protectorat.

Les emplois d'an-sat sont exclusivement attribués aux tri-phu de 1^{re} classe ; ceux de tuan-phu aux an-sat de 1^{re} classe ; ceux de tong-doc aux tuan-phu de 1^{re} classe, sous la condition commune de compter au moins deux ans de services dans leur classe.

Dans les diverses fonctions, l'attribution de la classe se fait d'après le grade de mandarinat dont sont pourvus les intéressés.

L'emploi de *thuong-ta* (adjoint au mandarin chef de province) est supprimé en tant que comportant une solde spéciale ; il pourra être tenu par des *tri-phu* détachés. L'emploi de *bang-ta* est également supprimé en principe, sauf exception.

Des dispositions transitoires sont prévues en faveur des *giao-thu*, *huan-dao* et *hau-bo* en service, qui pourront être nommés *tri-huyen*, et des *doc-hoc* et *thuong-ta*, qui pourront être nommés *an-sat*.

Agents des bureaux. — Ces emplois sont attribués aux *thi-sinh* (admissibles aux premières épreuves des concours triennaux) qui auront satisfait à un concours dont les conditions seront fixées par le Résident Supérieur. On débute aux emplois de *thong-lai* et de *tho-lai* ; l'avancement est réglé ensuite par grade jusqu'à celui de *thong-phan* qui est le plus élevé. Des dispositions transitoires sont également prévues.

Le personnel des circonscriptions non annamites comprend des agents spéciaux dont l'énumération est donnée dans un tableau annexe (*chanh-quan-dao*, *tri-chau*, *bang-ta*, *phu-uy*, *huyen-uy*, *chau-uy*, *quan-man* de *tuyen-quang*, *chanh-quan-lang* de *Hoa-Binh*). Les conditions d'admission ci-dessus ne leur sont pas applicables ; ils seront recrutés en principe sur place parmi les candidats de même race que la population ; les emplois inférieurs sont attribués aux autorités locales indigènes qui se seront distinguées par leur dévouement et leur intelligence, ceux de *tri-chau* et de *tri-huyen* aux titulaires de ces emplois inférieurs comptant trois ans de service mais aussi aux chefs de canton, aux *quan-lang*, aux agents des bureaux d'un certain grade et à tous autres candidats jugés dignes. L'élection est maintenue là où elle était jusqu'ici de règle. — Pour améliorer le recrutement, les fils des familles influentes pourront être admis comme élèves-livres à l'Ecole des mandarins. Les *quan-dao* sont pris parmi les *tri-phu* de la haute région comptant trois ans de services

dans leur grade. Une disposition spéciale prévoit que le chanh-quan-lang de Hoa-Binh sera de préférence le quan-an de la province. — Les agents des bureaux sont recrutés par examen.

Le titre II de l'ordonnance organise le corps des mandarins de l'enseignement, qui forme « un corps indépendant complètement séparé du corps de l'administration indigène ». Nous ne nous y arrêterons pas longuement. Ce corps comporte deux cadres : celui de l'enseignement et celui de l'inspection. La hiérarchie comprend les grades suivants : huan-dao (professeur de huyen), giao-thu (professeur de phu), dien-hoc (directeur des écoles d'une province secondaire), doc-hoc (directeur des écoles d'une grande province). Audessous des mandarins de l'enseignement et ne faisant pas partie de leur cadre sont les su-pham (instituteurs). Le recrutement se fait soit au grade de huan-dao parmi les cunhon et tu-tai pourvus du brevet pédagogique du 2^e degré et âgés de 30 ans plus ; soit au grade de giao-thu parmi les phobang pourvus du même brevet ; soit au grade de dien-hoc parmi les tien-si également pourvus du même brevet. — Le cadre des inspecteurs sera organisé quand l'enseignement aura pris son développement normal et à ce moment les inspecteurs seront recrutés en principe parmi les doc-hoc de 1^{re} classe. — Mais provisoirement leur désignation sera au choix du Résident Supérieur et il y aura une seule classe d'inspecteur équivalant au grade de tuan-phu (2-2).

Le titre III fixe les conditions d'octroi à ces divers personnels des grades de la hiérarchie mandarinale, Sauf pour les gradués universitaires de l'enseignement traditionnel, toute première nomination est faite à la 2^e classe du 9^e degré, soit au bas de l'échelle. Il n'est donné d'avancement que d'une seule classe à la fois dans les conditions d'ancienneté suivantes : 6 ans pour les agents inférieurs des bureaux, 3 ans pour les agents supérieurs des bureaux et les mandarins inférieurs, 2 ans pour les autres fonctions. Il est d'autre part établi une équivalence entre certaines fonctions et certains grades de mandarinat, de telle manière que ces grades ne

pourront être accordés qu'autant que la fonction aura été atteinte (par exemple 5-1 pour les tri-huyen, 4-1 pour les tri-phu, 2-2 pour les an-sat). Les grades littéraires et les grades dits « ham-duong », réservés aux mandarins provinciaux, sont attribués suivant des règles spéciales. Les grades sont conférés : jusqu'au 4^e degré par le Résident Supérieur, jusqu'au 1^{er} degré 2^e classe par le Gouverneur Général; le grade du 1^{er} degré 1^{re} classe et les titres de noblesse par le Roi d'Annam ; il y a toujours délivrance d'un brevet royal.

Le titre IV règle l'avancement. Il a lieu toujours au choix. Une distinction est faite entre l'avancement en grade et l'avancement en fonctions ; le premier est donné par une commission que préside le Résident Supérieur; des majorations sont prévues pour le séjour en haute-région ; le second donne lieu à l'établissement d'un tableau dans des conditions que fixera le Résident Supérieur. Pour le personnel des bureaux une simple liste est dressée par la Résidence Supérieure. — Les nominations aux fonctions les plus élevées (mandarins provinciaux) sont prononcées par le Gouverneur Général ; toutes les autres le sont par le Résident Supérieur.

Le titre V concerne les congés. Il en prévoit pour convalescence, pour deuil, et pour affaires personnelles, tous à demi-solde ; quand le congé n'excède pas trois mois, le fonctionnaire n'est remplacé qu'à titre provisoire et conserve son poste.

Le titre VI établit le statut disciplinaire. On y retrouve identiquement les dispositions de l'arrêté du 4 mars 1906, à ceci près qu'une nouvelle peine, d'ailleurs déjà en germe dans l'arrêté du 10 août 1907 — « le licenciement n'entraînant pas nécessairement le retrait d'un ou plusieurs grades de mandarinat » — vient s'intercaler entre la mise en disponibilité et la rétrogradation.

Le titre VII dispose enfin que le mandarinat militaire est maintenu en grades et en fonctions et que son organisation fera l'objet d'arrêtés spéciaux du Résident Supérieur.

Cet acte très important dotait le mandarinat tonkinois d'un statut complet et codifiait, en les complétant, des règles jus-

que-là éparses. Par lui, le Tonkin devançait l'Annam de quatorze ans, puisque l'ordonnance du 13 novembre 1912 déjà étudiée ne peut lui être comparée et qu'il faut attendre jusqu'à 1926 pour rencontrer dans les textes applicables à ce dernier pays un pareil effort d'organisation. Nous verrons d'ailleurs qu'il ne marque qu'un début.

Comme conséquence de cette codification, l'arrêté du Gouverneur Général qui rend cette ordonnance exécutoire abroge les actes antérieurs qui statuaient sur les mêmes matières et auxquels elle se substitue.

Quelques jours après, le 18 avril 1912, le Résident Supérieur signait les arrêtés que l'acte du Gouverneur Général lui laissait le soin de prendre pour son application. Ils sont au nombre de huit : deux d'entre eux règlent la délivrance des grades de mandarinat aux militaires indigènes originaires du Tonkin et aux agents indigènes de l'administration française; deux autres fixent les cadres et le classement des postes insalubres. Ils ne nous intéressent pas.

Le cinquième fixe les conditions d'inscription au tableau d'avancement en fonctions de l'administration indigène. La commission appelée à l'établir est la même que celle qui dresse le tableau d'avancement en grade dans le mandarinat.

Le sixième réorganise l'Ecole des Hau-bo. Il décide tout d'abord qu'elle s'appellera désormais l'Ecole des mandarins. Il fallait bien en effet mettre la réglementation locale en harmonie avec l'ordonnance royale qui employait déjà cette expression ; l'Ecole comprendra deux sections : la section administrative et la section normale, correspondant la première au cadre du mandarinat administratif, la seconde au cadre des mandarins de l'enseignement.

Section administrative. — L'admission se fait par un concours ouvert : 1° aux tu-tai et cu-nhon ; 2° jusqu'à concurrence de 1/3 au plus, aux fils de mandarins ayant obtenu les titres d'am-sinh ou d'am-thu ; cependant, les pho-bang et tien-si peuvent être admis d'office s'ils ont des connaissances générales suffisantes pour suivre les cours avec profit. L'âge des candidats doit être compris entre 21 et 27 ans. — Comme

précédemment la durée des études est de 3 ans, avec examens de passage et de sortie, ce dernier comportant délivrance d'un diplôme. Les élèves diplômés sont : 1° nommés à un grade de mandarinat supérieur d'une classe à celui auquel leur donne droit leur titre de lettré ; 2° classés pour l'emploi de tri-huyen stagiaire, ou de tri-phu stagiaire s'ils sont tien-si, et pourvus d'un emploi après un an de stage s'ils sont reconnus aptes. Les fils des familles influentes de la haute région peuvent être admis comme élèves-libres mais sont soumis à un examen d'entrée et à un examen de sortie.

Section normale. — Les conditions d'entrée sont les mêmes, à ceci près que les am-sinh et am-thu ne sont pas admis au concours. Les candidats doivent prendre l'engagement de servir dix ans dans l'enseignement. A leur sortie de l'école, ils doivent subir avec succès l'examen du brevet pédagogique de l'enseignement indigène du 2° degré. Ils sont classés pour les emplois de huan-dao, giao-thu et dien-hoc suivant leur titre de lettré.

L'Ecole est placée sous la direction du Résident Supérieur ; elle conserve son conseil de perfectionnement ; le directeur est désormais un fonctionnaire français des Services Civils et le nombre des professeurs indigènes, qui doivent justifier de leur capacité par un examen, est porté à cinq. — Le programme des études de chaque section est annexé à l'arrêté.

Le septième arrêté fixe les conditions du concours pour le recrutement des thong-lai et tho-lai. Les épreuves comprennent une rédaction en caractères et une réponse en quoc-ngu à des questions portant sur : 1° des éléments de sciences ; 2° la géographie ; 3° l'administration indigène ; 4° le droit annamite.

Le huitième décide que les commis de l'administration du protectorat désireux d'être nommés tri-phu pourront l'être à raison d'un cinquième des nominations annuelles ; ils devront ne pas avoir dépassé 40 ans et n'avoir pas subi de peine disciplinaire grave. Ils subiront un concours comportant une rédaction en français sur un sujet administratif et une traduction en caractère d'un texte officiel français. Le Résident

Supérieur fournira à leur sujet une note d'appréciation morale et professionnelle qui sera communiquée à la commission d'examen.

Le 8 janvier 1914, un arrêté du Résident Supérieur apporte une modification à l'organisation de l'Ecole des mandarins en créant deux divisions dans la Section administrative et en ouvrant ainsi une nouvelle source de recrutement pour la carrière mandarinale. La division A reste soumise en tous points aux dispositions de l'arrêté du 18 avril 1912. La division B reçoit son organisation du nouveau texte : les élèves s'en recrutent par un concours ouvert aux titulaires du diplôme de fin d'études franco-annamite, du brevet élémentaire, du brevet supérieur ou du baccalauréat de l'enseignement secondaire français, des majorations de points étant prévues pour les possesseurs de ces deux derniers diplômes ; ils doivent être âgés de 27 ans au plus ; la durée des études, dont le programme est fixé par le même texte, est, comme pour la division A, de 3 ans ; les mêmes avantages sont accordés aux élèves diplômés ; des bourses sont également prévues. — Ce texte est important. Jusqu'à lui, les mandarins se recrutaient exclusivement parmi les lettrés et notre effort modificateur avait consisté seulement à donner à ces lettrés une certaine instruction occidentale. Désormais, le corps mandarin est ouvert aux jeunes gens formés par l'enseignement moderne tel que nous l'avons institué. — D'autre part, il marque bien une époque de transition : les deux divisions subsistent côte à côte, juxtaposant l'ancien et le nouveau mandarinat.

Une ordonnance royale du 31 juillet 1914, approuvée par un arrêté du 27 septembre suivant, vient peu après modifier l'ordonnance du 3 février 1921. Mais il s'agit de modifications de détail portant sur la hiérarchie et la solde du personnel des bureaux.

Une nouvelle modification de circonstance, mais plus importante, est apportée à ce même texte organique par l'ordonnance royale du 12 mars 1915, approuvée le 30 mars suivant. Cet acte abroge pour la durée de la guerre les disposi-

tions de l'ordonnance du 3 février 1912 instituant des conseils d'enquête. Les mandarins fautifs seront directement jugés par l'autorité supérieure, mais ils devront déclarer par écrit s'ils acceptent la sanction ; ils pourront faire appel contre cette sanction lors du rétablissement des conseils d'enquête.

Deux arrêtés du 30 octobre 1915, cette fois du Gouverneur Général, modifient deux des arrêtés que le Résident Supérieur avait pris à la date du 18 avril 1912. Il s'agit dans les deux cas de la composition de la commission d'avancement, mais dans un cas pour l'avancement en grade, dans l'autre pour l'avancement en fonctions. La présidence en est dévolue au Résident Supérieur lorsqu'il s'agit, pour l'avancement en grade, des deux premières classes, et, pour l'avancement en fonctions, des emplois de tuan-phu et de tong-doc.

Le 18 juin 1918 un arrêté du Gouverneur Général place sous l'autorité du Directeur de l'Enseignement Supérieur l'Ecole des mandarins, dont la suppression résulte de la réorganisation de cet enseignement réalisée par le règlement général de l'Instruction Publique du 21 décembre 1917, le mode de recrutement des mandarins étant par ailleurs modifié comme nous allons le voir. Durant la période de liquidation de cet établissement celui-ci continuera à fonctionner conformément au règlement du Résident Supérieur.

Préparant et s'adaptant par avance aux modifications profondes qui devaient être réalisées à la fin de l'année, un arrêté du Résident Supérieur du 12 août 1918 adjoint les giao-thu et huan-dao aux mandarins chefs des circonscriptions dont ils dépendent pour seconder ceux-ci dans leur tâche administrative.

L'ordonnance royale du 26 décembre 1918, approuvée par un arrêté du 13 janvier 1919, réorganise le personnel de l'administration indigène du Tonkin. Notons que le préambule de cet acte précise que le Résident Supérieur de ce pays, ayant reçu dévolution des pouvoirs du Kinh-luoc par l'ordonnance du 26 juillet 1897, « exerce en cette qualité, par délégation de notre Gouvernement, l'autorité la plus complète

sur les fonctionnaires de l'administration provinciale de ce pays ». C'est le règlement préparé par ses soins qui est sanctionné par le pouvoir royal.

Ce texte pose d'abord les principes d'organisation générale. « L'administration des provinces du Tonkin, dit-il, est assurée sous le contrôle de l'administrateur-Résident de France, par un personnel réparti en trois catégories: 1° mandarins provinciaux (quan-tinh); 2° mandarins chefs de circonscription (phu, huyen, chau); 3° agents des bureaux ». Il n'est plus question de mandarins de l'enseignement dont la catégorie se trouve supprimée, tant par le silence de ce texte que par les mesures de réorganisation de l'enseignement prises d'autre part. Les dispositions générales diffèrent peu des dispositions correspondantes de l'ordonnance du 26 décembre 1918. Notons les modifications ou adjonctions suivantes : l'avancement est donné au minimum de trois ans d'ancienneté pour les mandarins provinciaux; les arrêtés concernant ces mandarins doivent être communiqués au gouvernement royal à Hué : le licenciement est prévu, pour les trois catégories, soit sur demande, soit d'office pour inaptitude physique, médicalement constatée, ou professionnelle, établie par une commission.

Les dispositions spéciales à chaque catégorie sont ensuite précisées :

Mandarins provinciaux. — La hiérarchie comporte six classes à raison de deux pour chacun des emplois d'an-sat, de tuan-phu et de tong-doc. Le recrutement se fait uniquement à la base, par l'emploi d'an-sat de 2^e classe, parmi les tri-phu de 1^{re} classe comptant deux ans de services effectifs dans leur classe.

Mandarins chefs de circonscription. — La hiérarchie comporte 5 classes, à raison de 3 pour l'emploi de tri-huyen et de 2 pour celui de tri-phu. Le recrutement se fait uniquement par l'emploi de tri-huyen de 3^e classe, à la suite d'un concours ouvert : 1° aux diplômés de l'Ecole Supérieure de droit et d'administration de Hanoï ou aux licenciés en droit ayant accompli trois ans de services en qualité de commis auxi-

liaire ou titulaire dans un des Services de l'administration française, les uns et les autres âgés de 28 à 40 ans et sujet annamites ou sujets français d'origine tonkinoise ; 2° aux commis et thong-phan non diplômés âgés moins de 40 ans. Les tri-phu sont pris parmi les tri-huyen de 1^{re} classe après 2 ans de services dans leur classe. Les tri-phu de 1^{re} classe après 5 ans de services dans leur classe touchent une prime annuelle. L'avancement de classe est donné au minimum de deux ans d'ancienneté.

Dans les circonscriptions non annamites, les emplois de tri-chau seront donnés de préférence aux autochtones diplômés de l'Ecole de droit de Hanoï et âgés d'au moins 25 ans ; les tri-chau de cette provenance pourront, après trois ans de services, se présenter au concours de tri-huyen et, s'ils sont reçus, continueront à servir dans la haute région comme tri-huyen, tri-phu et an-sat. C'est à défaut seulement de ces candidats que le recrutement se fera parmi les fonctionnaires ou autorités locales comme précédemment. L'emploi de bang-ta, dont le recrutement n'est pas modifié, ne devra être créé que dans les circonscriptions très vastes. C'est parmi les tri-chau de 1^{re} classe ou de 2^e classe après 3 ans que se recruteront de préférence les quan-dao.

Agents des bureaux. — La hiérarchie comporte 7 classes, à raison de 5 pour l'emploi de thua-phai et de 2 pour l'emploi de thong-phan. Le recrutement des thua-phai se fait comme suit : à la 5^e classe : au concours parmi les admissibles aux premières épreuves du concours triennal ou les titulaires du certificat d'études primaires ayant accompli 3 ans d'études dans une école complémentaire, les uns et les autres n'ayant pas dépassé 30 ans ; à la 4^e classe : à raison d'un tiers parmi les tu-tai et am-sinh ; à la 3^e classe : à raison d'un tiers parmi les cu-nhon et les diplômés de l'enseignement complémentaire ; on passe à la 2^e et à la 1^{re} classe après 3 ans de services. Les thong-phan sont pris parmi les thua-phai de 1^{re} classe au choix et parmi les giao-thu, huan-dao et hau-bo provenant de l'ancien cadre. Dans les circonscriptions non annamites le recrutement des agents des bureaux se fait par examen.

Les dispositions relatives à la discipline répètent dans l'ensemble celles de l'ordonnance du 26 décembre 1918. Notons cependant que: une peine est ajoutée, le retard dans l'avancement jusqu'à 3 ans — toutes les peines à l'égard de toutes les catégories de fonctionnaires sont désormais prononcées par le Résident Supérieur — il est précisé que les fonctionnaires traduits devant un Conseil de discipline recevront communication de toutes les pièces de leur dossier et que toute décision disciplinaire sera explicitement motivée — l'action disciplinaire est exercée à l'égard des mandarins inférieurs de la haute région (bang-ta, chau-uy) et des thua-phai sans intervention d'un Conseil de discipline — les fonctionnaires en instance de sanction pourront être suspendus de leurs fonctions pour 3 mois au maximum par le Résident Supérieur, en conservant leur solde.

Le régime des congés est amélioré. Il est prévu des congés : administratifs, de 3 mois à 1/2 solde après 6 années de services ininterrompus — de convalescence, après 2 ans de service, 3 mois à 1/2 solde, 3 mois à 1/4 de solde, au delà sans solde jusqu'à un an — pour deuil ou affaires personnelles, jusqu'à un an, sans solde. Comme précédemment, les congés ne dépassant pas trois mois ne donnent lieu qu'à remplacement provisoire dans le poste.

Les dispositions provisoires sont importantes, car elles tendent non seulement à ménager des situations acquises, comme il est d'usage, mais surtout à remédier à l'insuffisance possible du recrutement nouveau pendant le temps nécessaire. Elles disposent que, à défaut de candidats remplissant les conditions prévues et provisoirement, les tri-huyen de 3^e classe pourront être recrutés parmi les inscrits au tableau d'avancement et parmi des tri-huyen stagiaires qui subiront un stage de 2 ans. Ces tri-huyen stagiaires seront pris parmi: 1° les anciens élèves diplômés de l'Ecole des mandarins ; 2° les giao-thu, huan-dao, thong-phan, hau-bo et les commis annamites titulaires du diplôme de fin d'études complémentaires ou du baccalauréat. Le grade de tri-huyen stagiaire sera supprimé dès que possible. Par ailleurs, les doc-hoc, giao-thu

et huan-dao devront, dans le délai de 5 ans, être versés dans les nouveaux cadres de l'administration ou de l'enseignement indigènes.

Suppression du cadre des mandarins de l'enseignement, transformation du recrutement des mandarins administratifs, ce sont là les deux grosses innovations de cette ordonnance. Ces mesures sont corrélatives à la réorganisation de l'enseignement qui vient d'être opérée et le recrutement est tout naturellement mis en harmonie avec elle, en ouvrant la carrière mandarinale, après concours, aux diplômés de l'enseignement supérieur indochinois. Parallèlement, les gradués de l'enseignement en caractères ne sont plus admis directement qu'aux emplois subalternes des bureaux.

A la même date du 26 décembre 1918, une seconde ordonnance royale, approuvée par le même arrêté du 13 janvier 1919, réglemente la nomination et le classement dans la hiérarchie mandarinale : 1° des fonctionnaires de l'administration indigène ; 2° des agents annamites des différents services de l'administration française du Tonkin ; 3° des non-fonctionnaires méritants. C'est donc un texte unique qui statue désormais sur cette matière pour les trois catégories de bénéficiaires. Le principe, pour les fonctionnaires, est que l'avancement dans la hiérarchie est lié à l'avancement administratif ; des tableaux de correspondance des grades et des fonctions sont joints à l'ordonnance ; ainsi disparaît pour l'administration indigène la nécessité de deux tableaux, l'un pour l'avancement en grade, l'autre pour l'avancement en fonctions.

L'ordonnance royale du 27 octobre 1919, portant interdiction de recevoir des cadeaux, déjà citée en ce qui concerne l'Annam, est également applicable au Tonkin ; de même, le décret du 31 décembre 1919 sur les emplois réservés, en ce qui concerne les emplois de thua-phai dans la haute-région, et l'arrêté du Gouverneur Général du 31 mars 1920 sur la limite d'âge pour les emplois indigènes conduisant à pension.

Le 1^{er} mai 1920, une nouvelle ordonnance, approuvée le 15 juin suivant, apporte une modification à celle du 26 dé-

cembre 1918 relativement au personnel spécial à la haute-région. Pour améliorer le recrutement des quan-dao et rehausser cette fonction, elle crée un grade de chanh-tri-chau comportant deux classes, immédiatement au-dessus de celui de tri-chau — les chanh-tri-chau sont recrutés parmi les tri-chau de 1^{re} classe après 2 ans de services ; ils percevront une prime annuelle d'ancienneté après 5 ans de services dans la 1^{re} classe. Les emplois de quan-dao seront attribués de préférence aux chanh-tri-chau de 1^{re} classe comptant au moins 2 ans de services effectifs dans leur classe.

Par un arrêté du 22 octobre 1921, le Résident Supérieur institue auprès de lui une commission chargée d'examiner les titres à l'avancement du personnel de l'administration indigène. Elle est composée : pour les mandarins provinciaux, du Directeur des bureaux de la Résidence Supérieure et de deux administrateurs dont un chef de province ; pour tous les autres fonctionnaires, du Directeur des bureaux, d'un administrateur et d'un tong-doc ou tuan-phu ; le chef du bureau des affaires indigènes y est adjoint en qualité de secrétaire avec voix consultative. Cette commission dresse une liste de noms et la transmet au Résident Supérieur qui fixe la composition définitive de la liste et l'ordre de nomination des candidats inscrits. En dehors de l'inscription sur cette liste, des nominations exceptionnelles peuvent être faites pour récompenser des actes particulièrement méritoires.

Deux arrêtés du Résident Supérieur des 1^{er} et 10 mai 1922 fixent respectivement le programme des concours de tri-huyen et de thua-phai. Il semble donc que ce soit seulement quatre ans après l'acte organique de 1918 que les concours qu'il prévoyait aient pu être ouverts.

En 1923, une ordonnance royale du 7 juin, approuvée le 30 juillet suivant, réorganise à nouveau le statut du personnel de l'administration indigène du Tonkin. La principale modification qu'elle introduit est de grande importance : c'est la création d'un cadre de mandarins judiciaires. Par ailleurs, elle modifie la réglementation antérieure sur les points suivants :

Délégation est donnée au Gouvernement du protectorat pour régler certaines matières : soldes et accessoires, classement pour transport, indemnités, hospitalisation. Les nominations, promotions, mutations des fonctionnaires de tous grades sont désormais prononcées par le Résident Supérieur; l'honorariat est conféré par cette même autorité; certains titres, dont ceux de noblesse, continuent à être accordés par le Roi sur la proposition du Résident Supérieur. Pour les conditions d'admission au concours de tri-huyen : 1° la limite inférieure d'âge est abaissée à 26 ans; 2° il n'est plus fait mention du diplôme de licencié en droit; 3° les secrétaires et instituteurs ayant le diplôme de fin d'études complémentaires ou le brevet simple, comptant dix ans de services et âgés de moins de 40 ans peuvent y participer. Il pourra être prononcé chaque année en dehors des règles fixées deux nominations soit de tri-phu de 2^e classe soit de tri-huyen de 2^e ou de 3^e classe en faveur d'agents indigènes des Services locaux ayant rendu des services exceptionnels à la cause française. En ce qui concerne le personnel des circonscriptions non annamites : le recrutement des tri-chau parmi les secrétaires touchant une certaine solde et âgés de moins de 40 ans est prévu — le temps de services que devront avoir accompli les tri-chau pour pouvoir se présenter au concours de tri-huyen est porté à 5 ans — un concours provisoire est institué pour permettre aux chanh-tri-chau d'être nommé tri-phu de 2^e classe, étant entendu qu'ils continueront à servir en cette qualité dans la haute-région. Le statut disciplinaire contient une disposition nouvelle permettant au chef de la justice indigène de provoquer des mesures disciplinaires contre les mandarins judiciaires conformément à l'article 17 du Code d'organisation des juridictions annamites. Les congés administratifs sont portés à 6 mois à 1/2 solde au lieu de 3 mois.

Les dispositions relatives au nouveau cadre des mandarins judiciaires sont les suivantes : La hiérarchie comprend 9 classes : juge stagiaire, juge auxiliaire, juge (3 classes), juge principal (3 classes), juge principal hors classe. Les mandarins remplissant les fonctions de conseillers à la Cour d'appel sont

pris dans les deux plus hauts grades. Le recrutement se fait au grade de juge stagiaire parmi les annamites originaires du Tonkin pourvus du doctorat ou de la licence en droit délivrés par une Faculté de France sans dispense d'aucune sorte — les juges stagiaires sont soumis à un stage de 18 mois à 2 ans après lequel, s'ils ont donné satisfaction et justifié par examen d'une connaissance suffisante des caractères, ils sont titularisés, sur la proposition du Résident et l'avis du Directeur de l'administration judiciaire, chef de la justice indigène, les licenciés au grade de juge auxiliaire, les docteurs au grade de juge de 3^e classe. Le licenciement en cours de stage pour inaptitude est prévu. L'avancement est donné au minimum de 2 ans d'ancienneté jusqu'au grade de juge de 3^e classe, et de 3 ans d'ancienneté au-dessus.

Ainsi se trouvait réalisée la mesure prévue par M. Klobukowski dès 1908 et qui est, au principe traditionnel de la concentration des fonctions dans la personne des mêmes mandarins, une atteinte beaucoup plus grave que la dissociation des fonctions d'enseignement.

Cette ordonnance est bientôt complétée par une autre, du 31 juillet 1923, approuvée le 24 août suivant, qui incorpore le cadre des mandarins judiciaires dans le tableau de correspondance des grades et fonctions pour l'attribution des grades de mandarinat.

Le 6 mars 1924, un arrêté du Résident Supérieur fixe les conditions du concours institué pour les tri-chau postulant l'emploi de tri-phu.

Les dispositions de l'arrêté du Gouverneur Général du 18 septembre 1924, relatives à l'accession des diplômés de l'Ecole des hautes études indochinoises aux emplois de début de l'administration et de la justice indigènes, déjà mentionnées en ce qui concerne l'Annam, sont, comme nous l'avons vu, applicables au Tonkin et seront incorporées aux textes ultérieurs d'organisation.

S'autorisant de la Convention du 6 novembre 1925, un arrêté du Résident Supérieur du 8 novembre 1926 abroge les dispositions de l'ordonnance royale du 7 juin 1923 qui per-

mettaient des nominations exceptionnelles au grade de tri-phu ou de tri-huyen pour récompenser des services marquants rendus à la cause française.

A une exception près, que nous expliquerons, nous ne trouverons plus désormais, par le jeu de cette convention diplomatique, que des arrêtés du Résident Supérieur pour statuer sur l'organisation du personnel de l'administration indigène.

C'est ainsi que, par un arrêté du 12 janvier 1927, le Résident Supérieur modifie l'article 22 de l'ordonnance royale du 7 juin 1923 concernant le recrutement et l'avancement des tri-chau. Le nouveau texte prévoit le recrutement parmi les thua-phai de 1^{re} classe et au-dessus et impose à ces candidats comme aux secrétaires de résidence deux nouvelles conditions de nomination : avoir 5 ans de séjour dans la haute-région et avoir subi avec succès un examen portant sur la connaissance du quan-hoa et d'un dialecte de la haute-région. Il est en outre prévu que les tri-chau provenant des secrétaires pourront, pour raison de santé, être replacés dans leur cadre d'origine.

Complétant ce texte un arrêté du même jour fixe les conditions et le programme de l'examen de langues ainsi institué pour les secrétaires et thua-phai.

La circulaire du 15 janvier 1927 qui transmet aux Résidents copie de ces deux arrêtés constate « que les errements antérieurs ont abouti à doter les provinces frontières d'administrateurs indigènes étrangers à la langue comme aux coutumes de leurs administrés et contraints de se servir des tong-ly pour communiquer avec les habitants qu'ils sont chargés de protéger contre les abus des autorités locales » et que les textes nouveaux ont pour but de mettre fin à cette situation paradoxale.

De nouvelles modifications à l'ordonnance du 7 juin 1923 sont apportées par l'arrêté du 25 février 1927. Elles concernent les agents des bureaux des mandarins. Il est créé une nouvelle classe de thong-phan, portant ainsi la hiérarchie de ces agents à 3 classes. Le concours pour l'emploi de thua-phai de 5^e classe n'est plus ouvert désormais qu'aux possesseurs du certificat d'études élémentaires indigènes, ce qui est une mise

en harmonie avec l'organisation de l'enseignement. Pour accéder directement à la 3^e classe les diplômés de l'enseignement complémentaires doivent avoir subi avec succès l'épreuve facultative de caractères chinois que comporte l'examen conduisant à ce diplôme. L'avancement est donné au choix sous condition de 2 ans d'ancienneté.

L'arrêté du 11 avril 1927 décide que les diplômés de l'Ecole des hautes études nommés tri-huyen de 3^e classe par application de l'arrêté du 18 septembre 1924 effectueront leur stage de 5 ans soit dans les bureaux des résidences, soit auprès des mandarins provinciaux, soit en qualité de tro-ta (adjoint aux mandarins chefs de circonscription); pour être promus à la 2^e classe ils devront justifier par examen d'une connaissance suffisante des caractères chinois.

Le 2 juin 1927, un arrêté du Gouverneur Général autorise le Résident Supérieur à nommer sur leur demande, selon les conditions qu'il fixera, dans le personnel de l'administration indigène du Tonkin les commis indigènes, originaires de ce pays, diplômés de l'Ecole de droit et d'administration et appartenant à l'un des différents services généraux ou locaux de l'Indochine. L'intervention du Gouverneur Général s'explique ici parce qu'il peut s'agir de fonctionnaires des cadres généraux régis par arrêtés du Chef de la Colonie.

Un arrêté du Résident Supérieur du 26 août 1927 modifie à nouveau, en ce qui concerne le recrutement des tri-huyen, l'ordonnance du 7 juin 1923 et fait usage de l'autorisation précitée. En outre des unités provenant du concours, les tri-huyen de 3^e classe sont recrutés parmi : 1^o les tri-huyen stagiaires ; 2^o les diplômés de l'Ecole de droit et d'administration sortis jusqu'à 1924 inclus (époque de réorganisation de cette école); 3^o les fonctionnaires des cadres supérieurs des services généraux et locaux de l'Indochine diplômés de cette même école. Ces derniers seront soumis à un stage d'un an auprès des mandarins provinciaux et devront pour accéder à la 1^{re} classe passer un examen de caractères chinois.

Le 9 décembre 1927, deux arrêtés font de l'examen prévu

pour les secrétaires et thua-phai désireux de passer tri-chau un concours.

Enfin le 20 septembre 1929 intervient un texte capital réorganisant le personnel de l'administration et de la justice indigène au Tonkin. Nous étudierons plus loin ses dispositions relatives aux attributions des mandarins, qui sont les plus importantes. Quant à l'organisation proprement dite, voici quelle est l'économie de cet acte.

Il y a deux ordres de mandarins : les mandarins administratifs et les mandarins judiciaires. L'existence de ce second ordre n'est pas une nouveauté puisque sa création a déjà fait l'objet de l'ordonnance du 7 juin 1923 ; mais c'est au moins, comme nous le verrons, une extension de cette première mesure ; la hiérarchie est identique et comporte les mêmes dénominations de grade (avec l'adjonction du mot tu-phap pour les mandarins judiciaires), le terme d'an-sat étant cependant réservé au cadre judiciaire et remplacé par celui de bo-chanh dans le cadre administratif. Le premier ordre comprend deux catégories : les mandarins du delta et ceux de la haute région ; cela non plus n'est pas absolument une innovation : la distinction existait déjà, mais désormais la hiérarchie s'étend dans les deux cas jusqu'au grade de tong-doc.

Le recrutement se fait comme suit :

Pour les mandarins administratifs du delta — au grade de tri-huyen stagiaire, parmi les licenciés en droit sans dispense et les diplômés de l'Ecole des hautes études indochinoises ; au grade de tri-phu stagiaire parmi les docteurs en droit sans dispense. Ces stagiaires sont titularisés après deux ans, les diplômés de l'Ecole des hautes études au grade de tri-huyen de 3^e classe, les licenciés au grade de tri-huyen de 2^e classe, les docteurs au grade de tri-phu de 2^e classe — au grade de tri-huyen de 3^e classe, par un concours ouvert aux thong-phan et aux commis et greffiers ayant accompli trois ans de service dans le cadre supérieur, les uns et les autres âgés de 25 à 40 ans. Cela est le recrutement normal de l'avenir. Mais, à titre transitoire, peuvent également être nommés tri-huyen de 3^e classe les anciens élèves de l'Ecole de droit et d'administration et

les tri-huyen stagiaires nommés sous l'empire de la réglementation antérieure (hau-tuyen-tri-huyen).

Pour les mandarins administratifs de la haute-région — au grade de tri-chau de 3^e classe dans les conditions précédemment fixées, c'est-à-dire, d'une part, parmi les autorités inférieures et, d'autre part, par concours, à ceci près que les secrétaires-greffiers sont admis à participer à ce concours concurremment avec les secrétaires de résidence et les agents des bureaux des mandarins.

Pour les mandarins judiciaires — au grade de tri-huyen, tu-phap stagiaire, parmi les licenciés en droit sans dispense et les diplômés de l'Ecole des hautes études indochinoises ; au grade de tri-phu tu-phap stagiaire, parmi les docteurs en droit sans dispense. Ces stagiaires sont titularisés : les diplômés de l'Ecole des hautes études au grade tri-huyen tu-phap de 3^e classe, les licenciés au grade de tri-huyen tu-phap de 2^e classe, les docteurs au grade de tri-phu tu-phap de 2^e classe. Les anciens élèves de l'Ecole de droit et d'administration peuvent en outre être nommés tri-huyen tu-phap de 3^e classe.

Pour les agents des bureaux — au grade thua-phai de 5^e classe parmi les candidats militaires classés et par un concours ouvert aux certifiés d'études primaires.

Ces différentes catégories de personnel sont exclusivement recrutées parmi les Annamites originaires de l'Annam et du Tonkin. Les stagiaires ne peuvent être titularisés avant l'âge de 25 ans ; par contre, la durée du stage des diplômés de l'Ecole des hautes études est abaissée de 5 à 2 ans. Les fonctionnaires provenant d'un autre cadre peuvent être réintégrés dans leur cadre d'origine s'ils ne donnent pas satisfaction ou pour raisons de santé. Les avancements sont donnés au choix au minimum de 2 ans d'ancienneté pour les agents des bureaux et pour les mandarins jusqu'au grade de tri-phu, et au minimum de 3 ans au-dessus de ce grade ; des avancements exceptionnels pour action particulièrement méritoire peuvent être donnés sous condition d'une ancienneté moindre. La commission d'avancement est unifiée pour toutes les catégories : elle comprend, sous la présidence du Résident Supérieur,

deux administrateurs, deux tong-doc (de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire suivant le cas) et le chef du bureau des affaires indigènes avec voix consultative ; mais pour les mandarins judiciaires, un magistrat y est adjoint et pour les agents des bureaux, le Résident Supérieur peut se faire remplacer par un délégué. C'est cette commission qui, maintenant, dresse définitivement la liste des proposés en indiquant l'ordre des nominations.

Le nombre des peines disciplinaires est porté à 8 qui sont : l'avertissement, le rappel à l'ordre, le blâme sévère, le déplacement disciplinaire, la mise en disponibilité, la rétrogradation, le licenciement, la révocation. Toutes sont prononcées par le Résident Supérieur, les quatre premières directement, les autres après traduction du fonctionnaire devant un Conseil de discipline composé de deux administrateurs, dont l'un président, de deux fonctionnaires indigènes de grade égal ou supérieur ; pour les mandarins judiciaires le second administrateur membre est remplacé par un magistrat. Comme précédemment, le Conseil de discipline ne fonctionne pas à l'égard des thua-phai ni des mandarins inférieurs de la haute-région. Les autres dispositions du statut disciplinaire déjà étudiées sont maintenues.

Nous laissons de côté les nombreuses autres modifications de détail que contient le nouveau texte.

La circulaire qui accompagne cet arrêté donne les raisons des modifications qu'il contient : la spécialisation du cadre de la haute-région a pour but d'éviter que par la voie d'un concours trop facile (celui qui permettait au tri-chau de devenir tri-phu) des mandarins recrutés avec moins de garanties de capacité puissent, comme il se produisait, revenir dans le cadre du delta et en amoindrir la valeur ; mais, en compensation, la hiérarchie en a été élevée de telle façon que le personnel de la haute-région puisse poursuivre dans son cadre propre une carrière intéressante qui demeure cependant « inférieure, en raison des conditions de recrutement sensiblement différentes, à la parité complète avec les mandarins du cadre principal ». On a voulu relever le niveau du cadre des

thua-phai, surtout au point de vue de la connaissance du français, en exigeant des candidats le certificat d'études primaires ; sans doute, cela est encore insuffisant mais marque le début de transformations réalisables. Le stage a paru une nécessité pour juger des capacités des futurs chefs de circonscription ou magistrats ; de même l'âge de 25 ans pour la titularisation s'impose pour des fonctions exigeant expérience et maturité d'esprit et comportant de lourdes responsabilités. La réintégration dans leur cadre d'origine des mandarins provenant d'autres corps administratifs a été jugée utile parce qu'un bon fonctionnaire de bureau ne fait pas nécessairement un bon fonctionnaire d'autorité et qu'il faut, sans préjudice pour eux, pouvoir éliminer ceux qui ne se révéleraient pas aptes à leurs nouvelles fonctions. C'est pour assurer une représentation plus large du personnel intéressé que le nombre des membres indigènes a été porté à deux dans la Commission d'avancement et le Conseil de discipline. Enfin, si la création d'un cadre de fonctionnaires de l'ordre judiciaire a pour raisons notre volonté de réaliser autant que possible une séparation des pouvoirs selon le principe occidental et la nécessité d'alléger les charges des mandarins administratifs en vue d'une meilleure distribution et de la justice et de l'administration, la réorganisation de ce cadre selon les bases nouvelles s'inspire du désir d'offrir aux candidats une carrière qui puisse les tenter par les avantages et les garanties qu'elle comporte ; or, il ne semble pas que ces conditions aient été réalisées par l'ordonnance de 1923 créant un cadre de juges annamites puisqu'en 1929 ce cadre ne compte encore que quatre unités.

Peut-être peut-on dégager une autre raison plus profonde de cette modification. Nous y reviendrons à la fin du paragraphe suivant. Mais il convient d'examiner ici un second arrêté qui complète le précédent et répond aux mêmes préoccupations.

C'est l'arrêté du 18 septembre 1930 créant un corps de mandarins de l'enseignement, qui constitue le troisième ordre de mandarins du Tonkin. La hiérarchie comprend comme sous l'empire de l'ordonnance du 3 février 1912, les grades de :

huan-dao (3 classes) — giao-thu (2 classes) — dien-hoc (2 classes) — doc-hoc (2 classes) correspondant respectivement aux grades de tri-huyen, tri-phu, bo-chanh et tuan-phu dans la hiérarchie purement administrative. Le recrutement, absolument fermé aux candidats non fonctionnaires, se fait, pour les huan-dao et giao-thu, parmi les instituteurs et, pour les dien-hoc, parmi les instituteurs de grade plus élevé et les professeurs de l'enseignement primaire supérieur franco-indigène, des mesures transitoires étant d'ailleurs prévues pour un délai de cinq ans. La Commission d'avancement pour ce personnel est spéciale et comprend, sous la présidence du Résident Supérieur, un administrateur, le chef du service de l'enseignement, deux tong-doc ou tuan-phu, et deux dien-hoc ou doc-hoc. Les sanctions contre les mandarins de cet ordre peuvent être prises sur la proposition soit du chef de province soit du chef du service de l'enseignement. Il est prévu que les fonctions de mandarin de l'enseignement pourront être provisoirement remplies, en attendant la complète composition du cadre, par des mandarins de l'ordre administratif.

A ce texte s'est substitué l'arrêté du 16 janvier 1931. Mais ce nouvel arrêté n'apporte de modifications au précédent que quant aux dispositions transitoires pour les nominations dans le cadre des mandarins de l'enseignement et sur un point spécial en supprimant l'indemnité d'ancienneté pour les giao-thu après 5 ans.

B. — *Actes concernant les attributions des mandarins et le contrôle des autorités françaises*

L'arrêté du Gouverneur Général du 16 mai 1906, permettant d'adjoindre un mandarin aux Inspecteurs des Services Civils en mission d'inspection est applicable au Tonkin comme à l'Annam.

Notons ensuite, à la date du 6 septembre 1906, une circulaire et un arrêté du Résident Supérieur étendant au Tonkin les prescriptions de l'ordonnance royale du 24 mai 1906, déjà citée pour l'Annam, supprimant les lays devant les supérieurs indigènes. La circulaire du Gouverneur général du 20 septem-

bre suivant supprimant parallèlement les lays devant les fonctionnaires français est communiquée aux Résidents du Tonkin par le Résident Supérieur le 26 septembre et reçoit ainsi application dans ce pays.

Le 19 juin 1907, une circulaire du Résident Supérieur signale que de nombreuses plaintes sont formulées au sujet de la lenteur qu'apportent les mandarins à examiner les requêtes qui leur sont présentées. Elle rappelle qu'une ordonnance royale de la 19^e année du Tu-Duc fixe avec précision les délais dans lesquels les requêtes doivent être examinées. Il conviendra de veiller à son observation par l'apposition de visas fréquents sur le répertoire d'enregistrement des requêtes qui doit être tenu par les mandarins. Les transgressions aux dispositions de l'ordonnance royale pourraient être sanctionnées par l'application de l'article 65 du Code annamite qui édicte des pénalités pour ce cas.

Le 4 août 1908, en période troublée, le Résident Supérieur entreprend, par une circulaire, « de préciser à nouveau à l'esprit des mandarins les volontés du Gouvernement français uniquement inspirées de l'intérêt supérieur des deux peuples ». Il reconnaîtra la droiture des mandarins fidèles à la cause française, mais il sanctionnera au contraire énergiquement les défaillances. Au cours des événements récents certains mandarins se sont rendus coupables d'hésitation ou d'inertie, d'autres même peut-être de complicité avec les fauteurs de désordre dans l'espoir sans doute de voir les pirates devenir les auxiliaires d'une révolte politique. Il faut absolument que cessent de pareilles compromissions et que nous ne rencontrions plus chez nos collaborateurs de l'administration indigène « de silence obstiné basé sur une ignorance inadmissible » ; il faut que soient fournis aux autorités françaises, sur tous les éléments de trouble, des renseignements complets et spontanés. « Je suis absolument décidé, dit en terminant le Chef du protectorat, à ne tolérer aucune hésitation, aucun arrêt dans l'œuvre de réforme radicale, mais indispensable à l'accomplissement de notre tâche civilisatrice et à la sécurité du pays, que je vous ai tracée ».

Le 6 octobre de la même année, une nouvelle circulaire du Résident Supérieur indique les principes dont il conviendra de s'inspirer pour noter les mandarins et les proposer pour l'avancement. Il faudra tenir le plus grand compte de leur valeur au point de vue moral et politique et examiner avec la plus grande attention ceux qui sont susceptibles d'être investis ultérieurement de fonctions plus importantes. Certains mandarins promus à des postes élevés n'ont en effet pas rendu, après leur nomination, les services qu'on était en droit d'attendre d'eux. Il ne faut pas considérer l'avancement « comme une simple récompense décernée pour les services passés, une fin de carrière honorable permettant à des fonctionnaires méritants, certes, mais souvent fatigués, de finir leur existence dans un repos presque absolu ». Pendant que les emplois supérieurs sont ainsi occupés, les jeunes usent sans profit leur activité dans des fonctions inférieures. Il faut donc permettre l'avancement rapide de ceux qui se révèlent aptes aux fonctions supérieures et ne pas baser les propositions d'avancement sur l'ancienneté mais sur l'aptitude des candidats à bien remplir les fonctions pour lesquelles on les propose. Ce sont là des règles excellentes qui valent pour tous les temps et pour tous les cadres de fonctionnaires. Mais leur énonciation dans ces circonstances montre l'intention que nous avons de faire servir l'avancement d'une part à l'amélioration de la valeur et de l'efficiencia des cadres indigènes, d'autre part à la sanction de notre droit de contrôle.

Nous noterons aussi, comme témoignage de notre désir d'accentuer notre pénétration de la population en utilisant même à cet effet la forme des actes administratifs, une circulaire du Résident Supérieur du 10 février 1910 faisant ressortir l'intérêt d'adopter le quoc-ngu, concurremment avec les caractères, pour la rédaction des actes officiels, avis, affiches, etc..., afin d'en répandre l'usage dans la population. Ce texte note que le résultat de cette pratique ne pourra être que « très avantageux pour le développement de notre influence ». Une circulaire du 1^{er} juin suivant revient sur ce même objet, mais en soulignant cette fois la nécessité d'éviter que la population

ne perde l'usage des caractères d'où lui vient sa culture propre. Il sera bon d'instituer des cours pour mettre les mandarins et les agents de leurs bureaux en mesure d'apprendre le quoc-ngu.

Le 10 mars 1910, le Résident Supérieur confirme par circulaire que les mandarins possèdent sur la population indigène un certain pouvoir disciplinaire et que, par suite, ils peuvent infliger sans jugement des sanctions légères. Mais il appartient au Résident Supérieur, héritier des pouvoirs du Kinh-luoc, de préciser par ses instructions les limites et les conditions d'exercice de ce pouvoir disciplinaire. Le 21 juillet suivant, le Chef du protectorat revient sur ce sujet et attire l'attention des Résidents sur l'avantage qu'il y a à convoquer les habitants par l'intermédiaire des mandarins pour permettre l'emploi de ce mode de sanction rapide au cas où il ne serait pas obéi à l'ordre de convocation.

Une circulaire du 29 février 1912, toujours du Résident Supérieur, reprend la même question mais donne une solution tout opposée, puisqu'elle décide que les sanctions de ce genre seront désormais prises au nom du Résident mais sur la présentation des autorités indigènes. On ne peut voir là que le désir d'exercer un contrôle plus étroit sur l'exercice du pouvoir disciplinaire des mandarins.

L'arrêté du Gouverneur Général du 31 décembre 1912, sur l'organisation d'une Inspection des affaires politiques et administratives purement indigène, est applicable au Tonkin comme à l'Annam, pour lequel il a déjà été mentionné.

Le 19 mai 1914, le Résident Supérieur signale par circulaire le peu d'empressement que mettent les mandarins qui sont l'objet d'une mutation à rejoindre leur nouveau poste. Ils devront désormais être mis en route dans les trois jours sans attendre leur successeur. La passation de service se fera par l'intermédiaire du Résident qui recevra les cachets et les registres. Cette circulaire fait l'objet d'un rappel à la date du 18 avril 1917.

L'ordonnance royale du 26 décembre 1918, déjà étudiée au point de vue des règles d'organisation, contient d'intéressan-

tes dispositions concernant les attributions — c'est le premier texte d'ensemble qui statue sur cette matière. L'article 1^{er} contient d'abord cette formule qui se borne à affirmer le principe du contrôle : « l'administration des provinces du Tonkin est assurée, sous le contrôle de l'administrateur-Résident de France, par un personnel... ». Les dispositions spéciales aux différentes catégories de mandarins sont plus explicites. On y trouve, pour les mandarins provinciaux, les règles suivantes : « Les mandarins provinciaux ont pour principale attribution de seconder dans ses fonctions l'administrateur-Résident de France. Ils exercent en outre les fonctions judiciaires dans les conditions et les formes prévues dans les codes annamites. » Nous ne faisons ici que noter l'aspect judiciaire des fonctions mandarinales. Remarquons que le rôle administratif qui leur est dévolu est avant tout un rôle d'auxiliaire : « seconder » ; et ajoutons que cette formule ne peut qu'être très vague par le fait que les fonctions des Résidents n'ont jamais fait l'objet d'une définition d'ensemble. Si l'on pousse les choses, on trouve que la fonction résidentielle se caractérise surtout par la notion de contrôle exercé sur les actes de l'administration indigène et il apparaît alors d'autant plus plaisant de chercher à préciser la fonction mandarinale par son caractère auxiliaire de la fonction résidentielle : c'est proprement tourner dans un cercle vicieux. En tout cas, ce qui résulte de là, c'est l'affirmation pour les mandarins d'une dépendance étroite et l'exclusion de tout pouvoir propre d'initiative. La suite du texte entre dans quelques détails : le chef indigène de la province surveille les chefs de circonscription et les autorités communales et cantonales ; il doit faire des tournées d'inspection fréquentes ; il propose au Résident les mesures propres à assurer le bien-être de la population et la marche régulière des Services d'intérêt local ; il contresigne les brevets de nomination des autorités cantonales et communales ; il annote les bulletins de notes du personnel administratif provincial ; il fait des propositions en vue des récompenses à accorder dans la province. Le mandarin faisant fonction de quan-an se consacre uniquement à cette fonction judiciaire

et ses attributions sont réglées par les codes. Il est clair qu'on a voulu néanmoins conserver au mandarin chef de province les apparences du pouvoir et souligner sa supériorité hiérarchique sur les autres fonctionnaires.

« Les mandarins chefs de circonscription, dit ce texte pour cette seconde catégorie, relèvent directement de l'administrateur-Résident de France et correspondent directement avec ce dernier ». Voilà une règle capitale. Les tri-phu, tri-huyen et tri-chau ne sont donc que subsidiairement les subordonnés du mandarin chef de province. Le lien de dépendance est direct d'eux au Résident et c'est de ce fonctionnaire français qu'ils reçoivent leurs ordres sans intermédiaire. C'est donc plus qu'un contrôle qu'exerce le représentant du Protectorat, c'est une action directe, et par là même l'autorité des mandarins provinciaux reçoit sa plus grave atteinte. Un pareil système se rapproche beaucoup de celui qui est en vigueur en Cochinchine, et l'existence d'un chef indigène de la province y apparaît surtout comme une façade, celui-ci ne pouvant guère jouer que le rôle de conseiller du Résident. La suite du texte indique que les mandarins chefs de circonscription assurent le respect des lois et règlements, sont responsables de l'ordre publics, qu'ils maintiennent avec les moyens de police mis à leur disposition et exercent les fonctions de juge du premier degré conformément aux dispositions des codes judiciaires en vigueur; ils adressent leurs rapports en même temps au Résident et au chef indigène de la province.

Quant aux agents des bureaux, ils assurent l'expédition du travail dans les bureaux des mandarins et sont greffiers des tribunaux du premier et du deuxième degrés; ils peuvent être désignés pour occuper intérimairement un poste administratif.

Ce qu'exprime cette ordonnance, c'est donc une conception aussi proche de l'administration directe que le permet le respect des apparences.

L'ordonnance du 7 juin 1923 ne change rien à ces dispositions. Mais notons qu'en créant un cadre de mandarins judiciaires elle décide que ceux-ci « relèvent directement de l'autorité de l'administrateur-Résident de France » et qu'ils cor-

respondent directement avec ce dernier. Ce qui est tout ensemble une nouvelle affirmation du droit d'action directe des Résidents et une réduction à des proportions modestes de cet essai de séparation des pouvoirs.

Le 19 février 1929, une circulaire du Résident Supérieur fait ressortir avec vigueur que la responsabilité des mandarins est nettement engagée dans la répression des pillages commis dans le territoire soumis à leur autorité. Elle rappelle que la tranquillité de leur circonscription dépend de leur zèle et qu'ils seront rendus responsables des atteintes qui y seront portées.

Nous arrivons ainsi à l'arrêté du 20 septembre 1929 qui marque une orientation toute nouvelle.

L'article 1^{er} de ce nouveau texte reprend la formule de l'ordonnance du 26 décembre 1918: « L'administration des provinces du Tonkin et le service de la justice indigène sont assurés, sous le contrôle de l'administrateur-Résident de France, par un personnel réparti en deux ordres... » Plusieurs articles définissent ensuite spécialement les attributions des mandarins provinciaux et des chefs de circonscription. Les mandarins provinciaux « assurent, sous le contrôle de l'administrateur-Résident, l'administration de la province. Ils correspondent seuls directement avec les chefs de circonscription et réciproquement sauf le cas d'urgence ». Il se dégage donc de là deux principes en complète opposition avec la doctrine antérieure: ce sont les mandarins provinciaux qui administrent, leur rôle n'est plus de seconder; ce sont eux qui donnent à leurs subordonnés indigènes des circonscriptions les ordres et instructions que cette fonction implique, et non plus le Résident. Ils sont assurément soumis au contrôle de ce dernier, mais, dans la limite de ce contrôle, ce sont eux qui agissent sous leur responsabilité. Du moins telle est l'intention marquée dans le texte et telle est sa signification certaine. Suivent des dispositions de détail, dont la plupart se trouvaient déjà dans l'ordonnance de 1918: les mandarins provinciaux veillent à l'application des lois et règlements et au maintien de l'ordre public; ils sont tenus d'informer le Résident des événements intéressant la sécurité et la situation politique

et de proposer ou de prendre les mesures utiles; ils contrôlent les chefs de circonscription et les autorités cantonales et communales; ils contresignent les brevets de nomination de celles-ci, notent le personnel, fournissent leur appréciation sur l'attitude politique des agents indigènes de tous les services, proposent les récompenses.

Les attributions des mandarins chefs de circonscription sont également celles que nous avons trouvées dans l'ordonnance de 1918. Mais il est insisté sur leur rôle de surveillance politique et il est précisé qu'ils donnent au mandarin provincial leur appréciation sur les fonctionnaires indigènes des divers services en fonctions dans leur circonscription

Quant au rôle des mandarins judiciaires il est simplement fait renvoi aux dispositions des codes en vigueur.

Le sens de ces règles nouvelles est souligné avec une particulière vigueur dans une circulaire de même date adressée aux Résidents. Le Résident Supérieur s'y exprime ainsi : « Afin d'affirmer, j'allais dire de proclamer le principe du Protectorat trop longtemps et trop souvent perdu de vue, il est signifié et précisé par deux fois que l'administration du territoire appartient en propre aux mandarins provinciaux sous le contrôle des Résidents-chefs de province. Le texte est net. Il ne prête à aucune ambiguïté. Il suffira, je pense, à écarter de l'erreur quiconque serait tenté de revenir aux méthodes de l'administration directe ». Quant au contrôle, il dit plus loin : « Je laisse, bien entendu, à votre entière initiative les mesures qu'il vous paraîtra opportun de prendre pour exercer le contrôle qui vous appartient sur les autorités chargées de l'administration provinciale indigène ». On peut penser que c'est en terminer aisément avec une grosse difficulté et laisser quelque peu dans l'ombre une pièce essentielle du système, dont le fonctionnement correct conditionne cependant tout le bon rendement de la nouvelle organisation. La circulaire insiste encore sur l'autorité que les mandarins possèdent sur les agents indigènes de tous les services, sur les moyens de l'exercer et de la rendre plus sensible, ainsi que sur les sanctions que sa méconnaissance entraînerait.

Une partie très intéressante de cette même circulaire est consacrée au fonctionnement du service de la justice indigène. Il ne nous appartient pas d'y insister ici, ce sujet étant en dehors de notre travail. Mais nous ne pouvons nous dispenser de remarquer que ce document met en lumière, avec franchise, les embarras où nous place notre désir de réforme en cette matière ainsi que la fragilité et l'empirisme des solutions qui y sont apportées. C'est ainsi que nous déclarons vouloir instituer un service judiciaire indépendant, mais que, d'une part, la considération de l'état des mœurs nous impose de subordonner le mandarin judiciaire de circonscription au mandarin administratif, d'autre part, le souci de ne pas entamer l'autorité française nous conduit à conserver au Résident la présidence du tribunal provincial, le mandarin juge du deuxième degré ne remplissant que le rôle de suppléant. Il est vrai que cette organisation n'est donnée que comme provisoire: ne serait-ce pas le signe qu'elle est encore prématurée, puisque nous devons reprendre d'un côté ce que nous donnons de l'autre au risque de paraître ne faire qu'une réforme de façade ?

L'arrêté du 18 septembre 1930, recréant un corps de mandarins de l'enseignement, donne comme attributions aux huan-dao et giao-thu le contrôle et l'inspection des écoles publiques et privées et la direction de l'école la plus importante du phu ou du huyen; au dien-hoc, chef de l'enseignement primaire franco-indigène dans la province, le soin d'assurer la direction d'ensemble des écoles de la province et la charge de noter le personnel enseignant avant le tuan-phu ou le tong-doc. Il stipule en outre que les huan-dao et giao-thu dépendent au point de vue administratif ou professionnel du dien-hoc ou doc-hoc mais qu'ils sont, au point de vue politique et rituel, subordonnés au tri-huyen ou au tri-phu; de même les dien-hoc ou doc-hoc, s'ils reçoivent au point de vue technique et professionnel leurs instructions du chef du Service de l'Enseignement, sont placés au point de vue administratif sous l'autorité du mandarin provincial et du Résident.

La circulaire accompagnant cet arrêté s'exprime clairement

sur le but de la réforme: « J'ai voulu par le nouvel arrêté vous donner un instrument d'action très puissant sur le corps enseignant et, par son intermédiaire, sur les jeunes générations ».

Retour au principe strict du Protectorat, limitation de l'action des Résidents dans un rôle de contrôle d'ailleurs mal défini, consolidation du pouvoir des mandarins administratifs et affirmation de leur supériorité hiérarchique, en tant que fonctionnaires d'autorité, sur les agents indigènes de tous les services, création de nouveaux ordres de mandarins à fonctions spécialisées mais subordonnés dans une certaine mesure aux précédents, telles sont les réalisations des réformes de 1929 et 1930. Elles s'inspirent avant tout du principe d'autorité et marquent une certaine réaction à l'encontre du mouvement antérieur.

L'essentiel de ces réformes, à nos yeux, c'est qu'elles réalisent l'intégration des fonctions de justice et d'enseignement dans la fonction mandarinale. Par là, elles peuvent, au delà des motifs exprimés dans les textes, viser deux buts : faire pénétrer chez les éléments jeunes qui rempliront les cadres nouveaux un peu de l'esprit traditionnaliste, un peu du sens profond de l'ordre et de la hiérarchie qui animaient le vieux corps mandarin, assez pour éviter les aventures mais sans qu'il y ait lieu de craindre qu'il en pénètre trop au point de compromettre la marche en avant. Car s'il est juste de compter sur l'influence des hommes nouveaux pour modifier les institutions, cela ne saurait permettre d'oublier l'action que l'institution, surtout quand elle est ancienne et respectée, exerce sur les hommes — placer tous ces fonctionnaires, en tant que mandarins, dans la situation que le traité de 1884, l'ordonnance de 1897 et, temporairement, la convention de 1925 font au mandarinat tonkinois vis-à-vis du Résident Supérieur et de ses représentants dans les provinces et donner ainsi au droit de contrôle de ces agents politiques sur l'exercice de fonctions qui par leur nature pourraient y échapper une base solide à l'abri des modifications qui se développent dans le cadre des conventions diplomatiques. Du moins semble-t-il bien que ce sont là des effets qu'on en peut attendre.

LA QUESTION DE L'ADMINISTRATION DIRECTE

Les tendances qui se font jour dans les textes officiels relatifs à l'administration indigène vont donc vers les buts suivants :

1° Une amélioration du recrutement et une modernisation des cadres pour nous permettre de trouver dans les mandarins les auxiliaires utiles de notre action.

2° L'octroi aux mandarins d'un statut inspiré de celui dont bénéficient les fonctionnaires français.

3° L'application d'une méthode d'administration respectueuse du protectorat et laissant aux mandarins, sous un contrôle efficace des autorités françaises, une large part d'autorité et d'initiative.

Mais, en ce qui concerne ce dernier point, la courbe est loin d'être aussi régulière et nous assistons à des fluctuations de la pensée gouvernementale. Au reste, ce n'est là que ce que disent les textes, et, en marge des textes, il y a une pratique et un état de l'opinion.

Une pratique, qui peut être différente de la théorie. Les textes, même les derniers relatifs au Tonkin, ont apporté moins de changements qu'on pourrait le croire à ce qui était. La pratique, c'est beaucoup affaire du tempérament et des idées des hommes — des Résidents, d'une part — des mandarins, de l'autre, qui ne tiennent pas beaucoup à faire usage de l'indépendance qu'on veut leur laisser.

Un état de l'opinion. C'est un sujet de conversation classique entre gens qui s'intéressent à l'administration indochinoise que de discuter ce qui serait préférable de l'administration directe ou du système du protectorat. Et cela seul indique que, malgré les textes, la question ne semble pas résolue. Ce n'est pas, au surplus, trop s'avancer que prétendre qu'au Tonkin (car cette question ne se pose pas en Annam, ou du moins ne s'y pose pas dans les mêmes termes) la majorité des administrateurs penchent, en leur for intérieur, vers l'administration directe.

Qu'est au juste le problème ainsi soulevé ? Est-il susceptible d'une solution sur le terrain juridique ? D'où vient que des hommes, souvent nourris dans des idées opposées, se conforment, quand ils arrivent au pouvoir, à l'orientation traditionnelle favorable au protectorat ? Quelle peut être la solution de la pratique ? Nous devons essayer de répondre à ces questions.

Que serait un système d'administration directe par opposition au système du protectorat ? Ce ne pourrait en aucune manière être l'élimination de tout intermédiaire indigène entre les administrés annamites et les fonctionnaires français. Une pareille situation ne serait certainement pas possible ; elle ne serait pas davantage souhaitable, car l'actuelle orientation qui tend à ouvrir des débouchés de plus en plus avantageux à nos protégés dans les cadres administratifs de la colonie est assurément l'une de celles qui répondent le mieux aux desiderata de l'opinion locale. A moins que l'on envisage l'accession des indigènes non naturalisés aux fonctions d'autorité du corps d'administration générale, ce qui serait une mesure d'une portée infiniment plus considérable et qui mettrait en question le principe même de notre souveraineté. Ce ne peut donc être qu'un procédé d'administration dans lequel les agents annamites de l'administration indigène seraient les simples auxiliaires des fonctionnaires français, placés sous les ordres directs de ceux-ci, dans lequel ces agents cesseraient de représenter le pouvoir royal et où, par suite, la notion de contrôle disparaîtrait pour faire place à celle de subordination pure et simple. De ce système nous avons en Indochine même un exemple typique qui nous est fourni par la Cochinchine.

Notons qu'entre un pareil système et celui que définissait, pour le Tonkin, l'ordonnance royale du 26 décembre 1918, en posant que « les mandarins provinciaux ont pour attributions principales de seconder dans ses fonctions l'administrateur Résident de France » et que « les mandarins chefs de circonscriptions relèvent directement de l'autorité de l'administrateur. Résident de France et correspondent direc-

tement avec ce dernier », la différence n'est pas considérable. Mais entre ce même système et l'état de choses qu'ont voulu rétablir les actes récents pris au Tonkin, l'écart est assez grand pour qu'ils s'opposent. C'est dire que si de l'administration directe à une certaine application du système du protectorat il n'y a que des nuances, la notion de protectorat peut au contraire être poussée dans un sens où elle devient antithétique de celle de l'administration directe. Il n'en faudrait nullement conclure, à notre avis, qu'il soit indifférent de rattacher une action coloniale à tel ou tel principe car s'il est vrai que, sur le plan de la pratique, des variations d'une telle amplitude sont possibles dans le cadre d'un même principe, il est non moins certain que c'est seulement grâce à l'appui des principes que les corrections nécessaires peuvent être effectuées.

Ceci posé, est-il juridiquement possible, dans l'état actuel des textes réglant les relations diplomatiques entre l'Annam et la France, qu'un système d'administration directe soit institué en Annam ou au Tonkin ? Nous n'hésitons pas à répondre catégoriquement par la négative. En Annam, cela ne saurait faire de doute : tant qu'il y aura un Souverain de l'Annam et qu'il sera placé sous le protectorat de la France, nous ne pourrons imposer d'autorité administrative directe aux populations qui lui sont soumises en négligeant son existence. Si souple que puisse être la notion de protectorat, elle ne saurait se plier à de pareils tours de passe-passe. Au reste, nous ne sachons pas que cela soit discuté. Au Tonkin, il y a au contraire des raisons apparentes de douter. La dévolution des pouvoirs du Kinh-luoc au Résident supérieur a placé les mandarins sous les ordres directs de ce haut fonctionnaire; ses délégués immédiats sont les Résidents; rien ne s'oppose donc à ce que les mandarins soient les subordonnés des Résidents. En effet, rien ne nous paraît empêcher qu'on aille jusque là. Mais, même dans cette hypothèse, le Résident Supérieur agissant par délégation du Roi d'Annam, le même caractère de pouvoir délégué se retrouverait à l'échelon administratif inférieur et c'est au nom du Roi d'Annam

que les Résidents donneraient leurs ordres aux mandarins. On ne se trouverait donc pas dans un système d'administration directe : on y serait sans doute pratiquement mais non juridiquement. Il est vrai qu'un autre acte est intervenu depuis, la convention du 6 Novembre 1925, selon lequel le Résident Supérieur est investi de pouvoirs propres et par lequel il cesse donc d'être le représentant du Roi d'Annam. Cela ne suffit-il pas à faire tomber l'objection précédente ? Non, à notre sens, car cette convention, de portée restreinte et temporaire, ne saurait emporter des conséquences si nettement en contradiction avec le texte et l'esprit du traité de 1884, contre lequel elle ne peut prévaloir. Nous estimons que cette convention est sans valeur juridique réelle et qu'elle ne vaut que dans l'ordre pratique par la commune acceptation des parties. Elle ne saurait faire que le Tonkin cesse d'être partie intégrante du Royaume d'Annam et d'être ainsi placé seulement sous notre protectorat, ce qui emporte un droit de simple contrôle, quel que soit son étendu, et non un droit d'administrer directement. Nous pensons donc que l'établissement d'un système d'administration directe est juridiquement insoutenable aussi bien au Tonkin qu'en Annam et qu'il le restera tant que durera le Protectorat.

Il y a d'ailleurs un fait qui ne peut manquer de frapper. C'est que le gouvernement français a toujours placé ses actes sous le couvert du protectorat intangiblement proclamé et que, même lorsqu'il a incliné le plus nettement vers des procédés proches de l'administration directe, ce ne fut qu'en usant de la souplesse de cette notion de protectorat et sans jamais la répudier. C'est encore — autre aspect du même fait — que les hommes qui, dans la pratique de l'administration provinciale, avaient pu éprouver les inconvénients du protectorat et se former une opinion favorable à la solution contraire, ne se sont jamais déterminés, parvenus aux postes supérieurs, à faire passer sans ambiguïté cette solution à l'acte. D'où vient cela ? Sans doute, en partie, des données juridiques que nous venons de rappeler. Les principes ont une force contraignante dont on ne se dégage pas

à volonté. Et lorsque ces principes ont pris la forme explicite et publique d'un acte diplomatique, lorsque par surcroît une des parties contractantes est un peuple soucieux de logique et respectueux des traités comme l'est la France, les jeter par dessus bord, même pour d'excellentes raisons pratiques, devient chose absolument impossible. Mais d'autres raisons sont venues appuyer cette attitude.

Le protectorat, par cela qu'il maintient les anciens cadres, leur conserve leur prestige et leur autorité, semble bien avoir une efficacité politique considérable pour combattre le développement d'un modernisme qui sape les anciennes traditions et il se présente comme le meilleur élément de lutte contre les ferments de révolution et d'émancipation. On assiste en effet à la transformation suivante : à l'origine, le facteur de résistance à notre action, ce sont les individualités qui composent le cadre social du peuple soumis, les suspects, les hostiles, ce sont les chefs, les lettrés, le mandarins. A ce moment, on veut aller au peuple, supposé de cœur avec nous, et l'on trouve un obstacle dans l'élite dirigeante. Puis nous rallions ces opposants à notre cause. Et d'autres ennemis naissent que les premiers conquérants ignoraient ; ceux-là viennent généralement du peuple, des couches du peuple que nous avons élevées, et se servent du peuple comme d'un instrument ; ils prétendent préparer, sous des formes diverses, de profonds bouleversements sociaux. Alors nos ennemis de la veille nous apparaissent comme la seule force de conservation sociale, des institutions que nous avions jugées désuètes et appelant réforme nous semblent mériter d'être restaurées. Et le système pur du protectorat, obstacle au plein développement de notre influence, se présente à nous avec les attraits nouveaux d'un commode et puissant instrument de gouvernement.

C'est sans doute dans une évolution d'idées de ce genre qu'il faut chercher l'une des plus fortes raisons du maintien de ce qui est. Devant l'inconnu du lendemain qui voudrait prendre la responsabilité de briser les cadres anciens pour mettre à leur place quelque chose qui n'a pas l'épreuve du

temps, qui n'est pas assuré d'un bon accueil de la part de la population et dont la réussite est par suite douteuse ?

Mais alors, c'est donc qu'il faut renoncer à l'action modificatrice ? Car enfin tout se tient. Et de la question de l'administration directe, pour laquelle on donne cette solution conservatrice appuyée sur de si puissants motifs, on peut conclure à bien d'autres domaines. Ce qui brise, ou diminue, ou énerve les forces stabilisatrices, les facteurs d'ordre, se sont les modifications que nous apportons en de multiples matières : principe d'autorité incontesté, à base religieuse et rituelle — auquel nous substituons l'idée de participation du peuple à la gestion des affaires publiques et de libre discussion ; principe d'unité d'autorité, emportant concentration de tous les pouvoirs dans les mêmes mains — auquel nous substituons celui de la séparation des fonctions ; enseignement traditionnel à base morale — auquel nous substituons un enseignement moderne à base critique, etc... C'est bien dans cette opposition, sur laquelle nous nous expliquerons plus longuement au chapitre suivant, que se trouve le centre du problème que pose le protectorat (et plus largement du problème que pose la colonisation). C'est aussi dans le fait qu'elle y est liée que la question de l'administration directe puise son principal intérêt.

Cependant, s'il y a, sur le plan des principes, des données aussi inconciliables, la question n'est-elle pas susceptible d'une solution dans la pratique — et si oui, de laquelle ? Assurément, cette solution est possible ; et la meilleure preuve en est qu'au sein d'une parfaite incohérence logique, les choses ne vont pas trop mal. D'abord nous avons vu qu'à certains moments le système de protectorat en vigueur se rapproche de la notion d'administration directe au point que les différences principales s'effacent. Ensuite, quelle que soit l'orientation dominante, les hommes qui sont à l'échelon de l'application servent de frein et corrigent les écarts excessifs dans les deux sens. A travers toutes les modifications de l'impulsion gouvernementale, la pratique du protectorat n'a pas tant varié depuis notre établissement au Tonkin.

Mais encore une fois, cette solution, si à force de tact, de doigté et de sens politique, elle est possible dans la pratique, dans le domaine des principes nous ne la voyons pas. Il y a à ce niveau une part d'irréductible dans l'opposition qui se révèle. Et c'est pourquoi il n'est peut-être pas sans danger de vouloir soudain restituer ouvertement aux principes toute leur valeur, aux mots toute leur signification. Le besoin d'un coup de barre aussi accentué que celui dont les dernières années nous ont donné l'exemple au Tonkin ne se faisait peut-être pas sentir. S'il y avait lieu de rappeler la notion de protectorat à ceux qui sont chargés de l'appliquer, peut-être eût-il mieux valu le faire plus discrètement et moins faire appel à des principes que la pratique nous conduit infailliblement à entamer.

Autrement l'on va à des situations de fait insolubles. Et pour n'en citer qu'une, il est insoutenable de placer le droit d'action sur une tête — celle du mandarin chef de province — et la responsabilité effective sur une autre — celle du Résident.

La meilleure solution de la pratique, dans les conditions actuelles, nous semble bien être celle d'un protectorat respectueux des formes, s'efforçant de conserver aux mandarins en face de la masse indigène le prestige et l'autorité indispensables à l'exercice de leurs fonctions, mais maintenant ceux-ci dans une dépendance et une subordination de fait assez étroites à l'égard des autorités françaises, dont il importe au plus haut point de ne pas diminuer les moyens d'action.

Quoi qu'il en soit, les difficultés que présente ce problème sont la traduction directe dans les faits de l'antinomie que contient la notion même de protectorat et dont nous allons maintenant parler.

Conclusions

Cette étude partielle de l'évolution de notre action protectrice en Annam-Tonkin nous amène d'elle-même devant certains problèmes généraux auxquels nous eût conduit, plus impérativement encore, une étude complète de l'ensemble de notre politique indochinoise. Il convient d'en dire quelques mots en manière de conclusion.

Une question se pose tout d'abord à notre esprit : la notion même de protectorat ne contiendrait-elle pas une sorte d'antinomie fondamentale ? Le protectorat s'établit toujours en effet par un traité passé avec le Souverain indigène et il est dans la nature de toute convention diplomatique de stabiliser un état de choses. Par un traité de protectorat, nous stabilisons l'état de choses politique existant dans le pays protégé au moment de la conclusion du traité. Nous garantissons le Souverain dans la possession intégrale de ses états; nous le garantissons aussi dans la possession du pouvoir. Tous les traités de protectorat colonial passés par la France contiennent une clause de cette nature et de cette portée. En ce qui concerne l'Annam, nous la trouvons à l'article 15 du traité du 6 juin 1884 qui stipule en son premier paragraphe : « La France s'engage à garantir désormais l'intégrité des Etats de Sa Majesté le Roi d'Annam et à défendre ce nouveau Souverain contre les agressions du dehors et contre les rébellions du dedans. »

D'autre part, il nous paraît difficile de trouver un sens acceptable à l'acte de protectorat et de fonder sa justification en dehors de l'idée d'une tutelle conduisant, par une voie néces-

sairement réformatrice, à un état politique, économique et social jugé meilleur.

On nous objectera peut-être que cette idée de modification apportée par le protecteur dans les institutions du peuple protégé n'est pas essentielle à la notion de protectorat. Nous convenons volontiers que, d'un point de vue strictement juridique, le protectorat n'implique rien de tel. Et c'est précisément ce qui pose l'un des termes de l'antinomie que nous croyons voir. On peut en effet parfaitement imaginer, en théorie, un protectorat qui s'appliquerait uniquement à conserver intactes les institutions existant chez le peuple protégé, se garderait avec soin d'importer le moindre ferment de réforme et se bornerait à tirer de la situation créée par son établissement des avantages de prestige politique et de profit économique pour le peuple protecteur. Ce protectorat serait assurément le plus respectueux de la création juridique pure résultant du traité initial.

Mais nous croyons, et c'est sur quoi nous reviendrons tout à l'heure, que, dans le domaine des idées, le monde moderne tend de plus en plus à placer la justification du fait colonial dans les avantages apportés au colonisé par le colonisateur, dans une transformation profitable du premier par le second. Nous croyons aussi que, dans le domaine des faits, le protectorat conduit inévitablement à une intervention progressive du protecteur dans les affaires intérieures du protégé. Nous croyons donc que si l'on ne se renferme pas dans la lettre des textes, l'idée de modification est inséparable de celle de protectorat, qui porte en elle-même ses conséquences nécessaires.

On pourrait, à l'inverse, nous faire une objection toute contraire et nous dire que les stipulations des traités de protectorat ne contiennent rien qui s'oppose à l'évolution que nous déclarons inhérente à l'idée de protectorat. Cependant le maintien de la souveraineté interne du Chef d'Etat indigène, qui est toujours prévu, suppose bien le respect de tout l'ensemble d'institutions qui sert à l'asseoir. Modifier directement ou indirectement les institutions, c'est, qu'on le veuille ou non, transformer l'autorité du Monarque et souvent l'affaiblir.

D'autre part admettre que le Souverain indigène gardera l'administration intérieure de ses Etats, cela implique que le protecteur n'usera pas de son influence pour apporter ou faire apporter à cette administration les nombreuses et profondes modifications que nous y voyons introduire en fait. Enfin, à la limite, il y a une opposition certaine : à l'imitation de la plupart des nations occidentales et comme conséquence de tout un apport d'idées nouvelles qu'a favorisé le protectorat, le peuple protégé peut vouloir déposer son Souverain et prendre une forme plus moderne de gouvernement ; or la nation protectrice a traité avec ce Souverain, n'a même traité qu'avec lui, et s'est engagée à le maintenir au pouvoir.

Qu'on ne nous dise pas que l'on peut tourner ces difficultés, que les modifications introduites par le Souverain protégé lui-même à notre instigation soit dans l'étendue et le mode d'exercice de ses pouvoirs, soit dans le système d'administration en vigueur sur son territoire, respectent parfaitement les clauses du traité relatives au maintien de la souveraineté interne de ce Souverain et à son pouvoir d'administrer ses Etats, puisqu'elles émanent de lui ; qu'une abdication opportune peut même résoudre l'ultime conflit auquel nous faisons allusion. Cela est vrai. Mais ce sont là des procédés — procédés utiles et bienfaisants certes — mais des procédés qui ne sauraient en rien faire disparaître l'antinomie logique que nous signalons et qui la mettent au contraire en lumière puisqu'ils n'ont d'autre but que d'y porter remède.

Nous pensons donc que cette antinomie fondamentale existe et que tous les efforts du peuple protecteur tendent précisément à la résoudre au moyen de procédés qui constituent sa politique indigène.

*
**

Nous disions que les conceptions modernes s'orientaient de façon de plus en plus nette vers cette idée que la colonisation doit avoir avant tout pour but le profit du colonisé (1).

(1) C'est à construire, à l'encontre de ce courant, une théorie tout opposée que s'est essayé le Docteur Aug. Vallet dans son livre « Un nouvel aperçu du problème colonial ». Il y défend, entre autres idées qui ne

Nous risquons, en avançant pareil postulat, de heurter certaines opinions. Il importe d'autant plus de dissiper une équivoque possible: nous ne prétendons pas ici nous placer à un point de vue normatif et juger si cela est bon ou mauvais ; nous prétendons simplement constater ce qui est. Si l'on nous demandait notre sentiment personnel sur cette question, nous répondrions que l'orientation que nous croyons voir nous paraît bonne, qu'elle doit d'ailleurs se concilier avec les intérêts du colonisateur mais qu'il est peu probable que celui-ci se départisse du sens de ces intérêts au point de se porter préjudice et qu'il peut ainsi sans crainte se laisser pénétrer par le souffle qui ennoblit son œuvre. Mais nous voulons nous en tenir à la constatation objective des faits.

Il nous semble que ce qui caractérise, en notre matière, l'époque actuelle, c'est le souci qu'ont les peuples colonisateurs de justifier leur action. Le phénomène est relativement nouveau. Les premières nations qui soumirent politiquement d'autres peuples ne songèrent pas à se justifier: le droit de conquête n'était pas discuté et le prestige comme le profit qu'en tirait la patrie auréolaient ces entreprises. Il en était encore de même dans la période d'expansion coloniale toute proche de nous. Il apparaît aujourd'hui que le désir ou le besoin d'expansion d'un peuple, avec tous les sentiments collectifs qui s'y agrègent, ne saurait suffir à justifier une atteinte à l'indépendance politique d'un autre peuple, même arriéré. Il y a sans doute dans ce phénomène, le travail de la conscience nationale réfléchissant sur elle-même et sondant ses motifs d'action au regard d'un idéal épuré; il y a tout

manquent ni d'originalité ni de tranchant, celles-ci que la colonisation doit être considérée au point de vue du contribuable français ; que notre but ne doit pas être de faire le bonheur des indigènes, mais nos affaires; qu'au contraire, par la voie des emprunts coloniaux, le Français équipe avec son argent certaines colonies pour le seul profit des indigènes ; que l'instruction doit être prudemment dispensée à nos sujets ou protégés coloniaux et orientée surtout vers l'enseignement professionnel. Nous ne croyons pas déformer la pensée de l'auteur en l'analysant ainsi. Il nous a paru intéressant de noter cette tendance, non qu'elle soit nouvelle, mais parce que sa manifestation en notre temps est particulièrement curieuse.

un mouvement des idées qui nous fait considérer différemment les relations entre les peuples ; mais il y a aussi chez les peuples colonisés, comme chez les peuples en posture politique secondaire, un mouvement parallèle des idées qui les conduit à ne plus reconnaître la supériorité nécessaire de l'occidental, à ne plus accepter passivement sa domination établie, et dont les métropoles sentent qu'elles doivent tenir compte ; il y a les modifications profondes que la guerre, avec les recrutements de contingents coloniaux qu'elle a entraînés, a apportées dans les relations des colonies avec leurs métropoles ; il y a surtout le ferment puissant de rébellion que propage le communisme russe utilisant pour ses fins les aspirations nationales des peuples en tutelle.

La justification du fait colonial a été tentée en partant de son origine. L'argument classique consiste à poser qu'un peuple arriéré ne saurait être fondé à se soustraire à toute relation avec les autres peuples et à conserver inexploitées, sans profit pour la collectivité, les richesses du territoire qu'il occupe. D'autres se bornent à voir dans l'expansion de certains peuples aux dépens des autres un phénomène sociologique général qui doit être simplement considéré comme un fait, à l'égal de ceux que constatent les sciences de la nature, sans qu'il y ait lieu de lui chercher de justification. Mais on ne peut se dissimuler que ces positions sont faibles au regard des idées morales ou philosophiques et que toutes deux semblent appeler un complément. Que l'on s'en tienne à l'une ou à l'autre, ou aux deux ensemble car elles ne s'excluent pas, on en vient en effet à penser qu'une fois ouvert à l'exploitation le territoire qui y était soustrait, qu'une fois accomplie l'expansion inévitable, la prise de possession n'en doit pas moins se racheter par des résultats heureux pour ceux qui l'ont subie aux dépens de leur indépendance politique.

Et c'est alors que se formule une justification par les résultats qui semble beaucoup plus que l'autre susceptible de résister aux critiques. C'est celle à laquelle s'attachent actuellement les nations colonisatrices, celle qui les conduit, dans toutes leurs manifestations de propagandes, dans toutes les exhibitions coloniales, après avoir montré qu'elles ont ap-

porté avec elles la paix et l'ordre, à mettre au premier plan leur effort d'action sociale, d'amélioration économique et de collaboration sur le plan politique profitable aux populations colonisées (1).

Nous retrouvons la même idée relative au rôle du colonisateur à la base de la notion de mandat, création du traité de Versailles.

Assurément, de considérables différences juridiques séparent le mandat, quelle que soit sa catégorie, de la possession coloniale s'exerçant soit sous la forme du protectorat, soit sous la forme de la domination directe. Nous savons parfaitement qu'une métropole, à la différence d'une puissance mandataire, ne doit compte à personne de l'action qu'elle exerce dans les territoires coloniaux qu'elle a annexés ou dans les pays qu'elle a placés sous son protectorat. Nous n'en croyons pas moins que l'idée de tutelle bienfaisante qui est incluse dans la notion de mandat est appelée à réagir en fait sur la conception que se fait désormais de son rôle le colonisateur (1).

(1) C'est à ce mode de justification que l'on doit rattacher, selon nous, la doctrine dont M. Sarraut s'est fait l'interprète et dont il donne un nouvel exposé dans son livre récent « Grandeur et servitude coloniales » en reproduisant au chapitre consacré à « la doctrine coloniale » une conférence faite devant les élèves de l'Ecole coloniale le 5 novembre 1923. La formule dans laquelle il résume sa conception : « la colonisation, œuvre de solidarité humaine » l'implique bien. Au reste, ne dit-il pas explicitement : « Quelque valeur que confère à leurs titres, quelque juste priorité qu'accorde à leurs avantages la somme des sacrifices dépensés pour la conquête, la pacification, l'organisation, les nations colonisatrices restent comptables devant le monde des résultats de leur gestion. Elles doivent à l'humanité, à la collectivité solidaire la preuve d'un labeur sans relâche pour la mise en valeur matérielle et morale du domaine par elle annexé ». Notons d'ailleurs que l'idée selon laquelle les sacrifices faits pour la conquête donneraient une valeur aux titres du conquérant ne nous paraît pas un instant soutenable soit du point de vue d'une morale philosophique, soit du point de vue du droit.

(1) Dans un article paru dans « Les Cahiers de la République des lettres », M. Mario Roustau a exposé cette idée que la conception moderne de la colonisation se rapproche beaucoup de la notion de mandat. Déjà vers 1900, dans un chapitre consacré aux Protectorats de la petite encyclopédie coloniale publiée sous la direction de Maxime Petit et intitulée « Les Colonies Françaises », Frantz Despagne avait, en définissant le but du protectorat, énoncé des idées très voisines de celles qui sont à la base de la notion de mandat. Bien entendu, ces rapprochements ne sont possibles que si l'on fait abstraction de la diffé-

Il est certes des nations qui n'avaient pas attendu l'élaboration du traité de Versailles pour fonder leur politique coloniale sur des notions toutes voisines, et c'est l'honneur de la France que d'être au premier rang parmi celles-là. Nous voyons néanmoins dans l'institution des mandats une consolidation de ces idées sous une forme proprement juridique et le progrès nous semble être que dorénavant il serait difficile à une nation colonisatrice qui en aurait le désir de ne point tenir compte de cette direction bienfaisante dans l'orientation générale de son action coloniale.

*
**

Une autre objection est coutumière à ceux qui ne se rallient pas aux idées qui précèdent. Ils reconnaissent bien que les Gouvernements coloniaux proclament à l'envi leur volonté d'améliorer la condition sociale et politique des indigènes. Ils ne nient donc pas qu'on puisse relever un mouvement des idées si l'on s'en tient aux paroles officielles. Mais ils nient que ces intentions aient passé dans les faits. Et ils sous-entendent volontiers que ceux-là même qui les manifestent n'ont jamais désiré trop ardemment qu'elles y passent. Ce sont là, pour eux, des paroles destinées à faire illusion et à donner un fantôme de satisfaction aux revendications des colonisés. Mais sous les beaux discours les choses restent les mêmes et certains ajoutent que cela est peut-être mieux ainsi.

rence capitale que crée l'institution du contrôle exercé par la Société des Nations sur les puissances mandataires. Mais c'est bien en tenant compte de cette différence essentielle que M. Van Bees a pu également, dans son rapport sur les mandats internationaux fait à l'Institut colonial international, après avoir dégagé les caractères distinctifs de cette création du droit international, insister sur la répercussion que cette institution doit nécessairement avoir sur l'administration des territoires coloniaux non soumis au mandat. Après avoir rappelé des paroles prononcées à Bruxelles par M. Sarraut et où celui-ci parle « d'influence par exosmose », il cite à l'appui de sa thèse l'article 23 du pacte de la Société des Nations par lequel toutes les puissances coloniales se sont engagées à assurer « le traitement équitable des populations indigènes dans les territoires soumis à leur administration » et il voit là « l'une des plus heureuses innovations et l'un des plus nobles résultats du traité de Versailles » (Compte rendu de la séance de l'Institut Colonial International tenue à La Haye, des 7, 8 et 10 juin 1927).

Il n'est pas faux, assurément, que souvent les paroles ont précédé de trop longtemps les réalisations. Cependant, ce serait un jeu bien dangereux, et qui ne pourrait longtemps être efficace, que de promettre sans tenir. On ne peut que conseiller à ceux qui s'en tiennent à cette manière de voir d'étudier d'un peu plus près ce qui a été fait au cours du dernier quart de siècle dans les colonies françaises et notamment en Indochine. Ils se convaincront certainement que le mouvement dont nous parlons n'est pas seulement en paroles, qu'il est en actes — qu'il n'est pas seulement dans les idées, qu'il est dans les faits.

*
**

Ces considérations, quoi qu'il puisse paraître, ne nous éloignent pas de notre sujet. Ces deux ordres de phénomènes — développement dans un sens interventionniste du protectorat, orientation actuelle des idées en matière d'action coloniale — s'appuient et agissent dans le même sens. Le germe de transformation qui est dans le protectorat se trouve renforcé dans sa puissance modificatrice par la direction générale que les nations modernes entendent donner à leur action coloniale.

Ce sont ces forces que nous voyons agir dans notre œuvre indochinoise. Notre travail a pu le montrer fragmentairement. Une étude plus complète l'eût mis en pleine lumière. Et l'action de ces forces, par cela même qu'elle se heurte à la puissance stabilisatrice des institutions, à certaines idées opposées et à une certaine conception de l'intérêt du colonisateur, présente l'aspect d'un conflit.

De ce conflit notre sujet, malgré son cadre restreint, offre plusieurs illustrations. Rappelons rapidement les plus importantes.

a) L'institution d'une représentation indigène, de quelque forme qu'on la revête, va à l'encontre du maintien des institutions politiques existantes. Si elle se présente comme la conséquence logique — et tôt ou tard inévitable — de l'existence d'un régime démocratique chez la nation protectrice,

elle ne s'en oppose pas moins à une application stricte du protectorat comportant le maintien de l'autorité traditionnelle des chefs indigènes.

b) Respecter l'organisation de la commune annamite (1), cela peut être une bonne politique de conquérant, c'est un gage de domination plus facile; cela peut même être présenté comme une attitude libérale, si l'on place le libéralisme colonial dans le maintien intégral des mœurs et coutumes indigènes. Mais quand cette institution, quelle que soit par ailleurs sa valeur, constitue à certains égards, comme c'était le cas en Annam, un système d'oppression collective, le vrai libéralisme consiste à modifier. On modifie donc et le résultat est qu'on abîme « l'admirable instrument de gouvernement », qu'on mécontente une bonne partie de la population, toute celle qui profitait de l'état de choses ancien, et qu'on ne satisfait guère ceux que l'on veut émanciper. On le fait cependant, car cela est dans le sens de l'action entreprise.

Il n'y a là, d'ailleurs, qu'un aspect d'un problème plus général. Notre action a indiscutablement pour effet — et sans doute pour but — de développer l'individualisme chez nos protégés. Nous faisons sortir l'individu de la collectivité. Nous lui donnons, avec la conscience de lui-même, une existence qu'il n'avait pas. Or l'état de choses ancien était fondé sur l'absorption de l'individu dans la collectivité.

c) Une même opposition se retrouve dans la question du rôle à laisser aux mandarins. Dans le développement de notre action modificatrice, non seulement les institutions gouvernementales et administratives du peuple protégé, mais encore le personnel qui peuple ces institutions, dans son esprit d'abord, dans son existence même plus tard — institutions et personnel que nous avons entendu, à l'origine, utiliser pour notre domination — apparaissent bientôt comme un obstacle, ou à tout le moins comme un poids mort qui ralentit la mar-

(1) Nous n'avons pas étudié dans ce travail les modifications apportées à la commune annamite. Mais nous avons, dans le Chapitre II, rapporté plusieurs déclarations des Gouverneurs Généraux sur ce point. Elles concluent toutes à l'intangibilité de cette institution. Or nous y avons, au Tonkin, apporté de profondes modifications au cours de ces dernières années (Voir Rouilly. « La commune annamite », thèse, 1929).

che en avant. Ainsi l'idée se fait jour, surtout lorsque le protectorat a pris la forme atténuée qu'il a revêtu en fait au Tonkin, des avantages que présenterait une forme d'administration plus directe. Et cependant, sous la pression des circonstances politiques, nous reprenons une direction contraire, non sans nous contredire beaucoup, d'ailleurs, en proclamant d'un côté que le mandarin administre et en multipliant de l'autre les prescriptions administratives de détail que les services de la Résidence sont directement chargés d'appliquer.

La France en Indochine a donc été conduite à rendre son protectorat plus effectif, à faire son action plus pénétrante, à s'ingérer de plus en plus dans la vie indigène. Dès lors qu'on rejette l'idée d'un protectorat passif — et cette idée ne peut s'accorder ni avec les lignes générales de la politique française dans son ensemble, ni avec l'orientation actuelle donnée à leur action coloniale par les peuples colonisateurs, ni avec le souci de justifier leur action coloniale que montrent ces mêmes peuples — ou entre dans cette voie et l'on y marche malgré soi.

*
**

Et voici qu'aux termes de ces considérations portant sur des sujets dont nous n'avons pu qu'esquisser les traits généraux, une nouvelle idée se présente à nous d'elle-même. Le protectorat représenté d'ordinaire comme la forme la plus libérale de colonisation, en ce qu'il respecte mieux que toute autre les institutions et les mœurs du peuple colonisé, ne serait-il pas, pleinement respecté dans sa lettre, surtout un bon instrument de domination — tandis que l'annexion, qui fait cependant figure de moyen plus brutal, serait une forme meilleure d'action modificatrice bénéficiante aux colonisés — puisqu'en dernière analyse, pour donner au protectorat son plein effet évolutif, il faut en sortir ?.

Cette idée n'est pas sans nous surprendre. Elle se présente à nous sous l'aspect d'une conséquence découlant avec assez

de force de ce qui précède sans que nous ayons nullement prémédité de l'établir. Aussi bien n'est-il pas rare qu'une étude objective et impartiale des faits aboutisse à des vues que l'on n'avait pas soupçonnées, mène à des conclusions que l'on n'avait pas prévues.

Néanmoins, nous ne hasardons ce point de vue que comme une suggestion. Et nous n'avons surtout garde d'oublier que protectorat et annexion sont des notions qui ne prennent tout leur sens que par la manière dont elles sont mises en œuvre, que par suite les effets de ces procédés de colonisation sont susceptibles de varier considérablement selon l'application qui en est faite. C'est seulement quant au contenu formel de ces notions qu'un certain renversement des appréciations requies nous est suggéré par la réflexion.

*
**

Il n'y a rien de plus ici, au reste, qu'un essai d'exposition des difficultés nées d'un mode de rencontre des peuples. On doit n'y voir aucune critique de ce qui a été fait, aucune prétention à préconiser quelque chose de meilleur? Nous sommes intimement convaincu que la France en Indochine ne pouvait, dans l'ensemble de son action, faire autre chose que ce qu'elle a fait. Elle a pris nettement parti quant à la direction politique à suivre — et un parti qui, notons-le, ménage davantage l'intérêt du protégé que le sien propre.

Il n'y a pas non plus critique du protectorat au profit d'un autre mode de domination. Le protectorat convient seul à certaines conditions historiques et les conditions qui justifient pleinement le protectorat nous paraissent bien être celles qui se sont rencontrées quand la France a pris pied en Annam-Tonkin. L'annexion pose d'ailleurs de son côté, bien qu'en termes différents, des problèmes tout voisins : l'opposition entre les coutumes existantes et les améliorations à apporter s'y retrouve pareillement. Il reste donc seulement que si, à l'égard d'un Etat fortement constitué, le protectorat est assurément le meilleur mode d'action coloniale à l'origine, à

un certain stade de cette action il soulève des difficultés plus délicates que ne fait l'annexion.

Nul doute que la France ne leur trouve en Indochine la solution qui convient. Et ce n'est pas le moindre intérêt des fonctions coloniales que d'appeler ceux qui en sont investis, chacun pour leur part, à les résoudre.

Vu :

LE DOYEN,
BERTHELEMY.

Vu :

LE PRÉSIDENT,
René MAUNIER.

Vu et permis d'imprimer :

LE RECTEUR DE L'ACADÉMIE DE PARIS,
CHARLETY.

Bibliographie

PUBLICATIONS OFFICIELLES

Moniteur du Protectorat de l'Annam-Tonkin, 1886-1889.

Bulletin Officiel de l'Indochine, 1889-1901.

Journal Officiel de l'Indochine en deux parties, 2^e partie : Annam-Tonkin, 1889-1901.

Journal Officiel de l'Indochine, 1902-1931.

Bulletin Administratif de l'Annam, 1902-1931.

Bulletin Administratif du Tonkin, 1902-1931.

Rapports au Conseil Supérieur ou au Conseil de Gouvernement.

RECUEILS

D. GANTER. — Recueil alphabétique de la législation en vigueur en Annam et au Tonkin (depuis l'origine du Protectorat jusqu'à 1899).

Arrighi de CASANOVA. — Recueil général permanent des actes relatifs à l'organisation et à la réglementation de l'Indochine (jusqu'à 1919) (Imprimerie d'Extrême-Orient, Hanoï, 1919).

ABOR. — Conventions et traités de droit international intéressant l'Indochine (Imprimerie d'Extrême-Orient, Hanoï, 1929).

Recueil général de la législation et de la réglementation de l'Indochine, publié par le Service de législation et d'administration du Gouvernement général (Imprimerie d'Extrême-Orient, Hanoï, 1930).

OUVRAGES CITES

BOUINAI et PAULUS. — L'Indochine française contemporaine. Tome II : Annam-Tonkin (Berger-Levrault, Paris, 1884).

Les affaires de l'Indochine, conquête et administration du Tonkin (Auguste Ghio, Paris, 1884).

- Un ancien Compagnon de Francis GARNIER. — L'avenir de la France au Tonkin (Challamel, Paris, 1885).
- DABRY DE THIERSANT. — La solution de la question du Tonkin au point de vue des intérêts français (Léopold Cerf, Paris, 1885).
- DE LANESSAN. — L'expansion coloniale de la France (F. Alcan, Paris, 1886).
- L'Indochine française (Alcan, Paris, 1889).
 - La colonisation française en Indochine.
 - Principes de colonisation (F. Alcan, Paris, 1897).
- Maxime PETIT. — Les colonies françaises. Petite encyclopédie coloniale (Larousse, Paris).
- J. CHAILLEY-BERT. — Dix années de politique coloniale (Armand Colin, Paris, 1902).
- Paul DOUMER. — L'Indochine française. Souvenirs (Vuibert et Nony, Paris).
- CHALLAN DE BELLEVAL. — Au Tonkin, 1884-1885 (Plon, Paris, 1904).
- Albert SARRAUT. — La mise en valeur des Colonies françaises (Payot, Paris, 1923).
- Discours prononcé à l'Ecole Coloniale le 5 novembre 1923 (Edition de la « Presse Coloniale », Paris, 1923).
- Aug. VALLET. — Un nouvel aperçu du problème colonial (Berger-Levrault, Paris, 1925).
- Compte rendu de la séance de l'Institut Colonial International tenue à La Haye les 7, 8 et 10 juin 1927 (Publication de l'Institut Colonial International, 1927).
- Cahiers de la République des Lettres. Colonies, articles de MM. AUGAGNEUR et Mario ROUSTAN (Edition « Les Beaux Arts », 39, rue La Boétie, Paris).
- Albert SARRAUT. — Grandeur et Servitude coloniales (Editions du Sagittaire, Paris, 1931).

OUVRAGES CONSULTÉS

- LEROY-BEAULIEU. — De la colonisation chez les peuples modernes (Guillaumin, Paris, 1886).
- RICHAUD. — Voyage au Tonkin (Saïgon, 1888).
- J.-Paul TROUILLET. — Questions coloniales (recueil d'articles paru dans le journal « Les tablettes coloniales » et dont toute une partie est consacrée à l'Indochine) (Editions Lanier, Paris, 1889).
- A. DE POUVOURVILLE. — Le Tonkin actuel, 1887-1890 (Edit. Alb. Lavigne, Paris, 1891).
- Recueil des délibérations du Congrès National Colonial de Paris, 1889-1890. Tome III (Bibliothèque des Annales Economiques, Paris, 1892).

- J. CHAILLEY-BERT. — La colonisation de l'Indochine. L'expérience anglaise (préface) (A. Colin, Paris, 1892).
- M. DUBOIS. — Peuples coloniaux et systèmes colonisateurs (Mason, Paris, 1895).
- Ed. ENGELHARDT. — Les protectorats anciens et modernes (Pédone, Paris, 1896).
- LURO. — Le pays d'Annam (Leroux, Paris, 1897).
Le régime des protectorats (Publication de la Bibliothèque Coloniale Internationale, Bruxelles, 1899).
- Joleaud BARRAL. — La colonisation française en Annam et au Tonkin (Plon, Paris, 1899).
- L. DE SAUSSURE. — Psychologie de la colonisation française dans ses rapports avec les Sociétés indigènes (F. Alcan, Paris, 1899).
- J. BONHOURS. — L'Indochine (Challamel, Paris, 1900).
- F. MURY. — Rapport général du Congrès Colonial Français de 1904 (Imprimerie spéciale des Congrès coloniaux, Paris, 1904).
- A. DE POUVOURVILLE. — Les défenses de l'Indochine et la politique d'assimilation (Pédone, Paris, 1905).
- Alb. GAISMAN. — L'œuvre de la France au Tonkin (F. Alcan, Paris, 1906).
- L. BONNAFONT. — Notes d'un Tonkinois (Avenir du Tonkin, Hanoi, 1907).
- P. PASQUIER. — L'Annam d'autrefois (Société d'Éditions géographiques, Paris, 1907).
- E. DIGUET. — Annam et Indochine française (Challamel, Paris, 1908).
- DAO VINH THUAN. — La France d'Asie et son avenir (Challamel, Paris, 1909).
- HARMAND. — Domination et colonisation (Flammarion, Paris, 1911).
- REGISMANSET. — Questions coloniales (série 1900-1912) (Larose, Paris, 1912).
- P. LECHESNE. — Le devoir de la France en Indochine (extrait de la « Revue des questions coloniales et maritimes ») (Edit. Thouars, 1914).
- Albert LEBRUN. — L'effort colonial français (Bloud et Gay, Paris, 1916).
- L. HUBERT. — Une politique coloniale. Le salut par les colonies (F. Alcan, Paris, 1918).
- L. VIGNON. — Un programme de politique coloniale. Les questions indigènes (Plon, Paris, 1919).

- G. OLPHE-GAILLARD. — La colonisation. Ses devoirs (article de la « Revue Industrielle », N° 39 et s., décembre 1922).
- Comptes rendus de l'Académie des Sciences coloniales, 1922 à 1927 (plusieurs articles relatifs à l'Indochine, notamment : BARTHÉLÉMY, « Quel est le rôle que la colonisation française doit rechercher et remplir en Indochine ») (Société d'Éditions géographiques, Paris, 1922-1927).
- Congrès de l'organisation coloniale. Exposition Coloniale de Marseille 1922 (Editions du Commissariat général, Marseille, 1923).
- REGISMANSET. — Questions coloniales, série 1912-1919 (Larose, Paris, 1923).
- V. AUGAGNEUR. — Bolchevisme et colonies (Revue Mondiale, Paris, 1925).
- NGUYEN an NINH. — La France en Indochine (Debeauve, 1925).
- P. DOUCET. — Commentaires sur la colonisation (Larose, Paris, 1926).
- MAGINOT. — Conférences coloniales (Larose, Paris, 1927).
- V. AUGAGNEUR. — Erreurs et brutalités coloniales (Edit. Montaigne, Paris, 1927).
- Arthur GIRAULT. — De l'exercice du pouvoir législatif dans les pays de protectorat. Communication à l'Institut Colonial International. Compte rendu de la session de juin 1927 (Challamel, Paris, 1927).
- HARDY. — Nos grands problèmes coloniaux (A. Colin, Paris, 1929).
- Lt-Colonel BENARD. — Au service de l'Indochine : l'œuvre de M. Maurice Long (Larose, Paris, 1931).
- DE GALAMBERT et ERARD. — Les Administrations et les Services publics indochinois (Le van Tan, Hanoï, 2^e édit., 1931).

TABLE DES MATIÈRES

<i>Chapitre I.</i> — Les textes diplomatiques	5
Le traité du 15 mars 1874	5
Le projet de traité du 25 août 1883	6
Le traité du 6 juin 1884	11
La Convention du 6 novembre 1925	17
<i>Chapitre II.</i> — Les idées directrices	23
Paul Bert	23
De Paul Bert à de Lanessan	28
De Lanessan	30
Paul Doumer	39
Paul Beau	45
Klobukowsky	51
Albert Sarraut	55
La Guerre	59
Maurice Long	64
Martial Merlin	67
Alexandre Varenne	68
<i>Chapitre III.</i> — La réglementation	77
I. — Les assemblées	77
A) Les assemblées au niveau de la Résidence générale puis du Gouvernement général	79
B) Les assemblées au niveau de l'administration locale et de l'administration provinciale du Tonkin :	
I. — Assemblées locales	85
II. — Assemblées provinciales	93
C) Les assemblées au niveau de l'administration locale et de l'administration provinciale de l'Annam :	
I. — Assemblées locales	100
II. — Assemblées provinciales	103

II. — L'administration indigène	106
I. — Avant 1897 :	
A) Actes concernant l'organisation du corps mandarin	110
B) Actes concernant les attributions des mandarins et le contrôle des autorités françaises	112
II. — Les Ordonnances de 1897 :	
En Annam : l'ordonnance du 27 septembre 1897	119
Au Tonkin : l'ordonnance du 26 juillet 1897	121
III. — Depuis 1897 :	
I. — En Annam	122
A) Actes concernant l'organisation du corps mandarin	122
B) Actes concernant les attributions des mandarins et le contrôle des autorités françaises	133
II. — Au Tonkin	137
A) Actes concernant l'organisation du corps mandarin	137
B) Actes concernant les attributions des mandarins et le contrôle des autorités françaises	166
IV. — La question de l'administration directe	176
<i>Chapitre IV. — Conclusions</i>	183
Bibliographie	193

